



Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Vibeke Schøyen og Tarje Lindberg Gulbrandsen

## Masteroppgave

# Strategisk ledelse og opplevd handlingsrom hos toppledere i politiet

Strategic Leadership and perceived managerial discretion in the Upper Echelons of  
the Norwegian Police Service

Master i offentlig styring og ledelse. MPA

2020

## Forord

Vi vil takke vår veileder Cathrine Filstad for refleksjon, nyttige tips og veiledning. Takk til studenter og lærere ved Høgskolen i Innlandet for en hyggelig reise gjennom et tre år langt studieløp.

Takk også til studievenn Berit Rekve som initiativtaker til "Masterglas", der vi reflekterte, oppmuntret og støttet hverandre.

Vi ønsker å gi våre familier en stor takk for at vi har fått handlingsrom til alle opphold på Rena, eksamener og sist men ikke minst masteroppgaven. Sandra og Øyvind fortjener gullmedalje for tålmodigheten.

En spesiell faglig takk til forsker og søster Merete Schøyen og psykolog og mor Astri Lindberg for faglige input og gode refleksjoner.

I studieperioden har vi jobbet i Oslo politidistrikt, og et formidabelt takk til politiledelsen, for at de ser nytte av kompetanseheving i etaten og hos sine ansatte.

Informantene er bærebjelken i oppgaven vår, og vi er imponert over rask tilbakemelding på forespørsel om å bidra og hvordan de ryddet plass i en travel kalender. Vi satt stor pris på at de viste oppriktig engasjement og at de lite selvhøytidelig reflekterte og svarte på våre spørsmål.

Med denne oppgaven avslutter vi vår mastergrad, og håper at andre vil ha nytte av det vi har skrevet.

Tarje Lindberg Gulbrandsen og Vibeke Schøyen

Til minne om Bjørn Schøyen



# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b>	<b>2</b>
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b>	<b>4</b>
<b>NORSK SAMMENDRAG</b>	<b>7</b>
<b>ENGELSK SAMMENDRAG (ABSTRACT)</b>	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING</b>	<b>9</b>
1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA	9
1.2 PROBLEMSTILLING	11
1.2.1 <i>Forskningsspørsmål</i>	11
1.3 POLITIETS ORGANISERING	11
1.3.1 <i>Definisjon av enkelte uttrykk</i>	13
1.4 OPPGAVENS AVGRENSING	14
1.5 OPPGAVENS DISPOSISJON	14
<b>2. TEORI</b>	<b>15</b>
2.1 STRATEGISK LEDELSE	15
2.1.1 <i>Organisering og strategisk ledelse i politiet</i>	17
2.1.2 <i>Har topplerer i det hele tatt en betydning?</i>	18
2.2 HANDLINGSROM	19
2.2.1 <i>Leders handlinger, begrenset rasjonalitet og handlingsrom</i>	21
2.2.2 <i>Et dynamisk handlingsrom og påvirkningsfaktorer</i>	23
2.2.3 <i>Instrumentell og institusjonell logikk</i>	26
2.3 MENINGSSKAPING	28
<b>3. FORSKNINGSDESIGN OG METODE</b>	<b>32</b>
3.1 INNLEDNING	32
3.2 FORSKNINGSDESIGN	32
3.3 METODE	32
3.3.1 <i>Kvalitativ metode</i>	33
3.3.2 <i>Fenomenologisk eksplorerende tilnærming</i>	34
3.3.3 <i>Induktiv tilnærming</i>	35
3.4 DATAINNSAMLING	35
3.4.1 <i>Datainnsamling</i>	35
3.4.2 <i>Refleksjonsmøter</i>	36
3.5 INTERVJU	36
3.5.1 <i>Semistrukturerte intervjuer</i>	37

3.5.2	<i>Intervjuguide</i> .....	37
3.5.3	<i>Utvalgsstørrelse og -strategi</i> .....	38
3.5.4	<i>Intervjusituasjonen</i> .....	39
3.6	ANALYSEPROSESSEN .....	40
3.6.1	<i>Intervju og transkribering</i> .....	40
3.6.2	<i>Bearbeiding av intervjuene</i> .....	41
3.7	METODEREFLEKSJON .....	43
3.7.1	<i>Etikk og forskerrollen</i> .....	43
3.7.2	<i>Reliabilitet/troverdighet</i> .....	45
3.7.3	<i>Validitet</i> .....	45
<b>4.</b>	<b>PRESENTASJON AV FUNN</b> .....	<b>48</b>
4.1	STRATEGISK LEDELSE .....	48
4.1.1	<i>Hvordan beskriver informantene strategi og hvilke sentrale strategier, dokumenter og føringer nevner informantene?</i> .....	48
4.1.2	<i>Politireformen – "post reform"</i> .....	49
4.1.3	<i>Målstyring</i> .....	49
4.1.4	<i>Talking/oversetting av sentrale strategier og styringssignaler</i> .....	51
4.1.5	<i>Styringsdialog med POD</i> .....	53
4.2	HANDLINGSROM .....	54
4.2.1	<i>Definisjon av handlingsrom</i> .....	54
4.2.2	<i>Beskrivelse av opplevd handlingsrom</i> .....	55
4.2.3	<i>Endring i handlingsrom</i> .....	60
<b>5.</b>	<b>DISKUSJON OG DRØFTING</b> .....	<b>62</b>
5.1	HVORDAN PÅVIRKER SENTRALE STRATEGIER OG STYRINGSDIALOGEN HANDLINGSROM OG STRATEGISK LEDELSE? .....	62
5.1.1	<i>Toppledernes beskrivelse av begrepet sentrale strategier</i> .....	62
5.1.2	<i>Identifiserte strategiske dilemmaer og spenninger</i> .....	62
5.2	HVORDAN SKAPER TOPPLEDELSEN MENING AV DE SENTRALE STRATEGIENE? .....	70
5.2.1	<i>Begrepsavklaring</i> .....	71
5.2.2	<i>POD sin rolle i meningsskapingsprosessen</i> .....	72
5.2.3	<i>Meningsskapingsprosessen i "linjen"</i> .....	74
5.2.4	<i>Meningsskapingsprosessens betydning for strategisk ledelse</i> .....	75
5.3	HVORDAN KONSTRUERER OG UTVIKLER TOPPLEDERNE SITT HANDLINGSROM OG HVA KJENNETEGNER DETTE HANDLINGSROMMET? .....	77
5.3.1	<i>Hvordan beskriver toppledere sitt handlingsrom?</i> .....	77
5.3.2	<i>Hva påvirker handlingsrommet?</i> .....	78
5.3.3	<i>Endret perspektiv på handlingsrom?</i> .....	79
5.3.4	<i>Hvordan prioritere i det prioriterte?</i> .....	79

---

5.3.5	<i>Målstyring, fokus bør endres til intensjon og effekt</i> .....	81
5.3.6	<i>Reform – post-reform; fra struktur til kvalitetsfokus</i> .....	83
5.4	HVORDAN PÅVIRKER FORHOLDET MELLOM TILLIT OG KONTROLL STRATEGISKE LEDELSE? .....	85
5.4.1	<i>Balanse mellom tillit og kontroll</i> .....	85
5.4.2	<i>Bruk av tillitt i toppledernes strategiske ledelse</i> .....	87
5.4.3	<i>Fra tillit i styringsdialog til kontroll i rapporteringssystemet</i> .....	89
<b>6.</b>	<b>AVSLUTNING/AVSLUTTENDE REFLEKSJONER</b> .....	<b>91</b>
6.1	BESVARELSE AV OPPGAVENS PROBLEMSTILLING .....	91
6.1.1	<i>Hvordan påvirker sentrale strategier og styringsdialogen strategisk ledelse?</i> .....	91
6.1.2	<i>Hvordan skaper toppledelsen mening av de sentrale strategiene?</i> .....	92
6.1.3	<i>Hvordan konstruer og utvikler topplerne sitt handlingsrom og hva kjennetegner dette handlingsrommet?</i> .....	93
6.1.4	<i>Hvordan påvirker forholdet mellom tillit og kontroll toppledernes strategiske ledelse?</i> .....	93
6.2	BEGRENSNINGER VED OPPGAVEN .....	94
6.3	AVSLUTTENDE REFLEKSJONER .....	94
6.4	VIDERE FORSKNING .....	95
	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>96</b>

---

## Norsk sammendrag

I denne masteroppgaven undersøker vi hvordan toppledere i politiet utøver strategisk ledelse og hvordan de opplever sitt handlingsrom. Vi undersøker hvordan handlingsrommet og deres strategiske ledelse blir påvirket av sentrale strategier og styringssignaler, samt hvordan topplederne forsøker å skape mening av de sentrale strategiene og styringssignalene. Oppgaven er en kvalitativ, eksplorerende og fenomenologisk studie. Oppgavens problemstilling er: *“Hvordan blir handlingsrom og strategisk ledelse hos toppledelsen i politiet påvirket av sentrale strategier og styringsdialogen?”*. Studien bygger på intervjuer med seks toppledere i norsk politi høsten/vinteren 2019. Vi diskuterer funnene våre i lys av teorier om strategisk ledelse og handlingsrom, meningsskaping, teorier om tillit og kontroll, instrumentelle- og (ny)institusjonelle logikker og kontekstuelle faktorer som gjør seg gjeldene i offentlige organisasjoner.

Hovedfunn i studien er at toppledere i norsk politi er strategiske ledere og at de opplever at de har et handlingsrom, men at deres muligheter for strategisk ledelse og utøvelse av handlingsrom blir begrenset av kontekstuelle faktorer som mål- og resultatstyring og politiske styringssignaler. Vi ser at topplederne i vår studie søker å navigere i disse kontekstuelle faktorene gjennom en meningsskappingsprosess, og dermed skape muligheter for både strategisk ledelse og handlingsrom. Studien viser at Nasjonal ledergruppe (NLG) i liten grad oppleves som en arena for felles strategisk ledelse og meningsskaping. Styringsdialogen med Politidirektoratet (POD) trekkes frem som en god arena for å skape mening og være en støtte til toppledernes muligheter for strategisk ledelse og bruk av handlingsrom. Det to-sporede system oppleves også tidvis som en begrensende faktor, hvor Riksadvokaten på den ene siden kommer med føringer i straffesakssporet, mens POD på den andre siden er ansvarlig for ressurstildeling til ytre etat. Topplederne retter sin “output” mot det som gir mest igjen for de økonomiske midlene, og har fokus på at politiet er til for borgerne.

Strategisk ledelse i politiet preges av flere strategiske dilemmaer, eller spenninger, som er vanskelige å navigere i, og dette setter sitt preg på det å være leder på strategisk nivå i norsk politi.

## Engelsk sammendrag (abstract)

In this master thesis we examine how the upper echelons of the Norwegian Police Service (NPS) conduct Strategic Leadership and how they perceive their managerial discretion. We investigate how their managerial discretion and their strategic leadership is affected by governmental mandated strategies and governing signals, as well as how the upper echelons try to make sense of the governmental mandated strategies and governing signals. The thesis is a qualitative, explorative and phenomenological study. The research question of the thesis is: *“How is managerial discretion and strategic leadership in the upper echelons of the Norwegian Police Service affected by governmental mandated strategies and their dialog with the Police Directorate?”*. Our study is based on interviews with six members of the upper echelons of the NPS in the fall and winter of 2019. We discuss our findings in the context of theories on strategic leadership and managerial discretion, sensemaking, theories on trust and control, instrumental- and institutional logics and contextual factors affecting public organizations.

Our main findings from this study is that the upper echelons of the NPS are strategic leaders and that they experience that they have managerial discretion, but that the possibilities for exerting strategic leadership and managerial discretion is limited by contextual factors, the limiting factors is among others management by objectives and results, and political governing signals. We find in our study that the members of the upper echelons try to maneuver between these contextual factors through a sensemaking process, and therefore creating opportunities for both strategic leadership and managerial discretion. The study show that the National Top Management Team is not functioning as a joint place for strategic leadership and sensemaking. The dialog with the Police Directorate on the other hand is viewed as a good place to create meaning and a support for the upper echelons to conduct strategic leadership and their use of managerial discretion. The Norwegian two-track system is at times considered a limiting factor, the Director of Public Prosecutions has authority in criminal cases, while the Police Directorate is responsible for funding. The upper echelons focus their output towards obtaining the highest return on investment and focuses on their responsibility towards the public.

Strategic leadership in the NPS is characterized by several strategic dilemmas, or tensions, that are hard to manage, in this afflicts being a leader at strategic level in the NPS.



---

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn for valg av tema

Plattform for ledelse i staten (FAD, 2008) understreker at ledere i staten må ha et strategisk fokus og et handlingsrom innenfor mål- og resultatkravene. Samtidig har ledere det travelt, og arbeidsdagen er ofte hektisk. Det er vanskelig å planlegge og uforutsette hendelser inntreffer, og det er mange oppgaver som skal utføres og mange funksjoner som skal fylles; ledere skal analysere, sette mål, kontrollere, veilede, lede møter samt treffe folk. (Espedal og Lange, 2005). Lederrollen innebærer derfor at ledere må skifte fokus og oppmerksomhet flere ganger om dagen (Mintzberg 1973 og 2004). Lederen er begrenset av lover, reguleringer, policy, tradisjoner og hvilken grad av formell autoritet lederen har. På tross av disse begrensningen viser forskning at det er svært forskjellig hvordan ledere håndterer dagene sine, og de har utstrakt mulighet til å bestemme hva og hvor de skal bruke tiden sin (Yukl, 2013). Politiet har siden angrepet den 22.07.11 blitt utsatt for både en del kritikk og det har blitt gjennomført store endringer. Gjørv-kommisjonen (NOU 2012:14) påpekte at politiet har utfordringer når det gjelder holdninger, kultur og ledelse. Kommisjonen understreker også at politisk ledelse fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i for stor grad detaljstyrer politiet, og at Politidirektoratet (POD) i for liten grad har tatt rollen som faglig og strategisk leder av politiet. Videre vektlegger kommisjonen at det var begrenset sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver i politiet. Politianalysen (NOU 2013: 9) beskrev at POD i større grad må ta en strategisk rolle og at politiet generelt hadde for dårlig forutsetning for strategisk ledelse, på grunn av en fragmentarisk oppbygning. De foreslo flere modeller for å styrke POD og politimestrenes rolle som strategiske ledere i politiet. Nærpolitireformen (Innst. 306 S., 2014-2015) ble igangsatt blant annet for å legge til rette for større grad av strategisk ledelse av politiet og en mer langsiktig tenkning fra ledelsen. Det ble også gitt uttrykk for at toppledere i politiet hadde hatt for lite handlingsrom og at dette skulle styrkes gjennom nærpolitireformen. Samtidig finner Filstad og Karp (2018) at det er en varierende eller ikke eksisterende kultur blant politiledere for å utnytte handlingsrommet de har. I tillegg finner Wathne, Talberg og Gundhus (2019) at handlingsrommet for politiledere har blitt redusert i forbindelse med nærpolitireformen. Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), som fra 01.01.20 er innlemmet i Digitaliseringsdirektoratet, beskriver at POD har tiltatt seg en noe mer strategisk rolle etter nærpolitireformen (2018 og 2019), og at politimestre både må få og utnytte et handlingsrom for å tilpasse politidistriktene ut fra lokale problemstillinger, samtidig påpekes det at politisk

nivå fremdeles utøver en for stor detaljstyring av politiet (2018). DIFI (2019) påpeker også at ledere har en viktig oversetterjobb mellom overordnede strategier og hvordan dette skal gjennomføres i praksis. Politidirektør Bjørnland har uttalt at politiledelsen må få både tillit og myndighet til å gjøre lokale tilpasninger (Buvik, 2019).

Vi søker å undersøke hvordan toppledere i politiet utøver strategisk ledelse og opplever sitt handlingsrom, i møte med sentrale strategier, herunder hva som påvirker deres opplevelse av muligheter for strategisk ledelse og av størrelsen på handlingsrommet og hvordan de skaper mening av sentrale strategier. Vi mener dette er viktig, fordi et av målene med Politireformen var å legge til rette for strategisk ledelse i politiet, og det er således nyttig å undersøke om dette har inntruffet. Viktigheten av at ledere i offentlige organisasjoner har og benytter seg av sitt handlingsrom understrekes i Plattform for ledelse i staten (FAD, 2008). Ledere må ha handlingsrom for å kunne drive endringsledelse, samtidig knyttes handlingsrom også til organisasjonens muligheter til å lære av erfaringer (Espedal og Kvitastein, 2012). Politiets evne til å lære har også blitt fremhevet som et svært viktig punkt av politidirektøren (Buvik, 2019).

Det er tidligere forsket mye på både strategisk ledelse og handlingsrommet til «top-level-management». Det er, som vi nevnte tidligere, også antydnet i studier at handlingsrommet i politiet har blitt begrenset av nærpolitireformen. Samtidig kommer det signaler fra Politidirektøren om at ledere i større grad må ta sitt handlingsrom. Det er svært begrenset med tidligere studier som ser konkret på hvordan toppledere i norsk politi opplever sitt handlingsrom og vurderer sin mulighet for strategisk ledelse. Dette vil derfor kunne gi ny innsikt i hvordan handlingsrom og strategisk ledelse oppleves på dette nivået, samt hva som både begrenser og øker mulighetene for strategisk ledelse og opplevd handlingsrom. Det vil også være interessant om topplederne gir uttrykk for en kultur, hvor man i liten grad benytter seg av handlingsrom, eller om dette kun gjelder på lavere nivå i organisasjonen (jf. Filstad og Karp, 2018). Vi har i denne oppgaven valgt å fokusere på opplevd handlingsrom, i motsetning til formelt handlingsrom. Bakgrunnen for dette valget er at opplevd handlingsrom har størst innvirkning på lederes handlinger og utfall for organisasjonen (Carpenter og Golden, 1997; Espedal, 2009).

Det vil også være naturlig for oss å belyse tillit i denne forbindelse. Politidirektør Bjørnland har understreket viktigheten av at linjeledere får nødvendig tillit (Buvik, 2019). Samtidig finner Filstad og Karp (2018) at tillit fra nærmeste leder er det som i størst grad påvirker

handlingsrommet. Vi ønsker å bruke meningsskaping (sensemaking) og meningsgiving (sensegiving) (se for eksempel Weick, 1995; Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005) som teoretisk rammeverk i vår tolkning av hvordan politimestrene opplever sin utøvelse av strategisk ledelse og sitt handlingsrom, samt hvordan de opplever overordnede føringer. Bakgrunnen for at vi ønsker å bruke meningsskaping, er for å forsøke å belyse hvordan politimestrene benytter eller ikke benytter sitt handlingsrom, for både å skape og gi mening til sine ansatte på bakgrunn av sentrale strategiske føringer fra overordnet nivå.

## 1.2 Problemstilling

Hvordan blir handlingsrom og strategisk ledelse hos toppledelsen i politiet påvirket av sentrale strategier og styringsdialogen?

### 1.2.1 Forskningsspørsmål

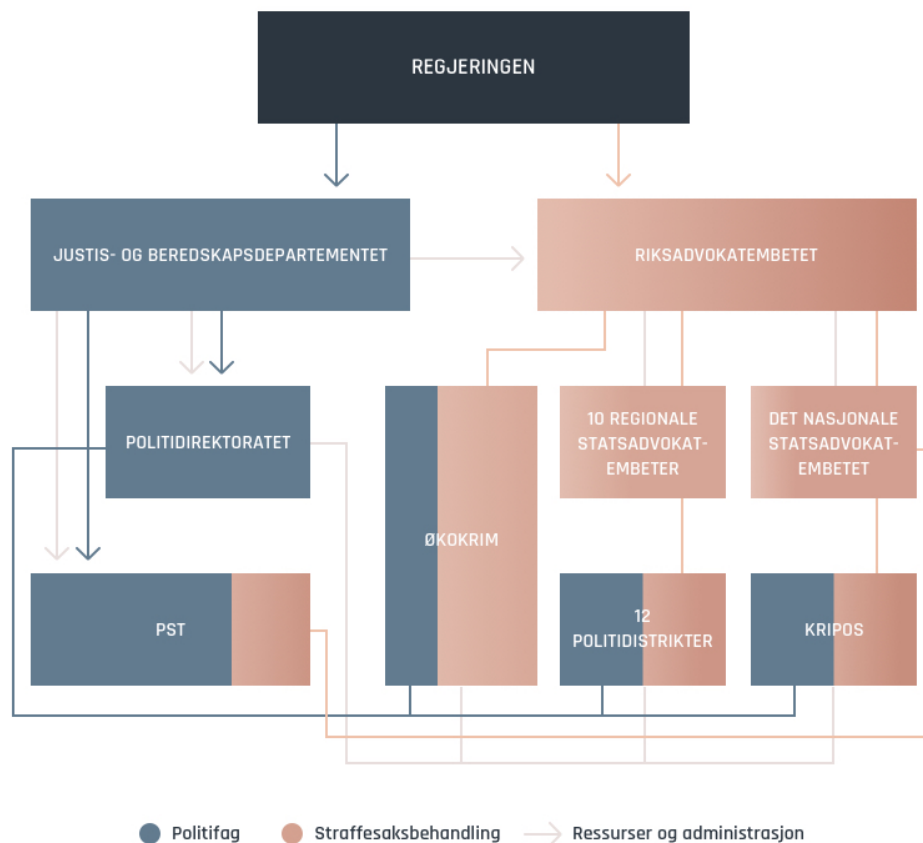
For å svare på problemstillingen har vi valgt å bryte den ned i fire forskjellige forskningsspørsmål:

- Hvordan påvirker sentrale strategier og styringsdialogen handlingsrom og strategisk ledelse?
- Hvordan skaper toppledelsen mening av de sentrale strategiene?
- Hvordan konstruerer og utvikler topplerne sitt handlingsrom og hva kjennetegner dette handlingsrommet?
- Hvordan påvirker forholdet mellom tillit og kontroll topplerens strategiske ledelse?

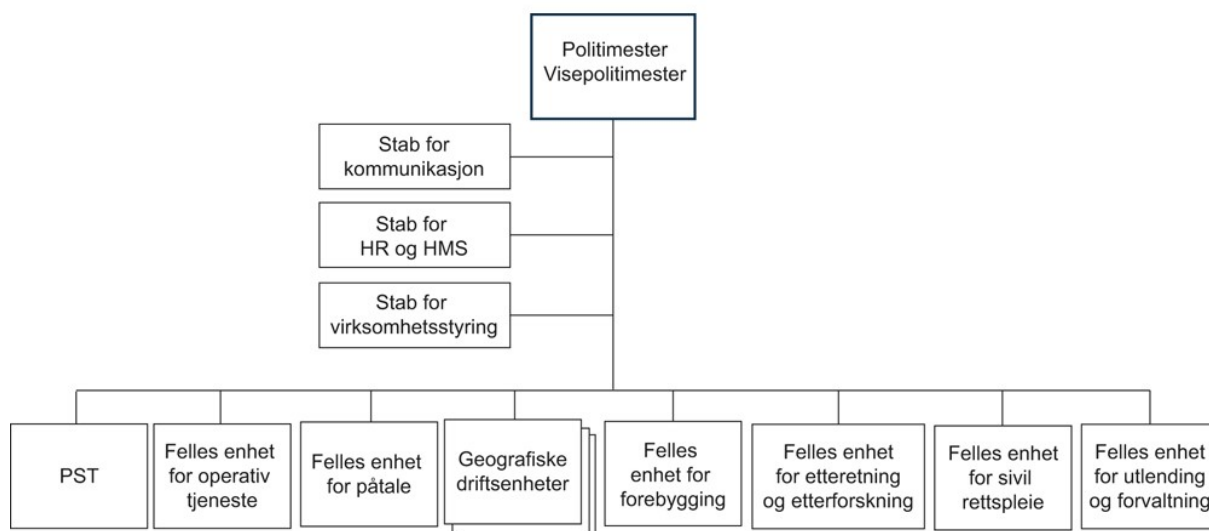
## 1.3 Politiets organisering

Politietaten består av tolv politidistrikter og seks særorgan. Hvert politidistrikt og særorgan ledes av en politimester (i politidistriktene) eller politisjef (i særorganene). Politimestre er topplerne i sitt politidistrikt. Samtidig er de underlagt linjen og rapporterer til Politidirektoratet, som er politiets øverste ledelsesnivå. Justis- og beredskapsdepartementet er igjen overordnet politidirektoratet og har ansvar for etatsstyringen av direktoratet (NOU 2017: 9). I krisehåndteringssituasjoner kommer denne organiseringen til syne gjennom fordelingen av strategisk, taktisk og operasjonelt nivå. På nasjonalt nivå er det departementet som har den

strategiske styringen, politidirektoratet har den operasjonelle styringen og politidistriktene har den taktiske styringen. På lokalt nivå har politimestre den strategiske styringen, operasjonsleder og stab har den operasjonelle styringen og innsatsleder har den taktiske styringen (Politidirektoratet, 2011). Politiet er også underlagt et todelt styringssystem. Riksadvokaten har ansvaret for straffesaksbehandlingen, og POD og Justis- og Beredskapsdepartementet har ansvaret for administrative, økonomiske og polisiære forhold (Riksadvokaten, u.å.). Påtalemyndigheten er uavhengig ved behandling av den enkelte straffesak, og ingen utenfor påtalemyndigheten kan instruere påtalemyndigheten i disse sakene (Straffeprosessloven, 1981, § 55). Dette medfører to forskjellige styringssystemer som ikke nødvendigvis er koordinert (Glomseth, 2015). Organiseringen kan fremstilles på følgende måte (Riksadvokaten, u.å.):



De underliggende politidistriktene er organisert på følgende måte (NOU 2017: 9, s 53):



### 1.3.1 Definisjon av enkelte uttrykk

Vi ønsker her å komme med en tidlig presisering angående enkelte ord og uttrykk som er gjennomgående i denne oppgaven. Nærpolitireformen har sitt utspring i Politianalysen (NOU 2013: 9) og Innst. 306 S, 2014-2015, i vår empiri benyttes tidvis også begrepene “Politireformen”, “Reformen” og “PNP” (Prosjekt Nye Politidistrikt), disse begrepene brukes om hverandre og alle viser til Nærpolitireformen. Begrepet “ett politi” stammer fra Politianalysen (NOU 2013: 9), og viser til tanken om at alle politidistriktene skulle ha lik struktur og de samme funksjonene. Styringsdialogen er et møte mellom POD og underliggende enheter, hvor agenda er status for inneværende år og plangrunnlaget for etterfølgende år, samt andre vesentlige forhold av strategisk betydning (fra en informant). Kravet om 2 politiårsverk per 1000 innbyggere innen 2020 er omhandlet i rapporten Politiet mot 2020 (Politidirektoratet, 2008), og tok utgangspunkt i en framskriving av befolkningsveksten som begrunnelse for dette tallet. Kravet om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i voldtektssaker ikke skal overstige 130 dager, er blant annet omhandlet i Riksadvokatens rundskriv (Riksadvokaten, 2020). Spørsmålet om tiltale i saker mot personer under 18 år skal være avgjort innen 42 dager, er bestemt i Straffeprosessloven (1981, § 249). Avbyråkratisering og effektiviserings- (ABE) reformen kom i 2014 og er et visst prosentkutt på postene i statsbudsjettet, tanken bak dette var å skape insentiver for mindre byråkrati og mer effektiv drift (Justis- og beredskapsdepartementet, 2014).

## 1.4 Oppgavens avgrensing

Oppgaven har en ambisjon om å svare på problemstillingen, og gjennom dette å bidra til en forståelse av hvordan strategisk ledelse og handlingsrom utøves av toppledere i politiet. Vi har valgt en eksplorerende og fenomenologisk tilnærming som vektlegger informantenes opplevelser. Innhenting av empiri er avgrenset til intervjuer og har foregått over en kort periode i 2019. Intervjuutvalget er avgrenset til å gjelde personer som har en topplederstilling i politiet på intervju tidspunktet. De teoretiske perspektivene vi har valgt å benytte oss av avgrenses hovedsakelig til teorier om strategisk ledelse, handlingsrom, meningsskaping og tillit og kontroll, og vi vil i begrenset grad diskutere andre perspektiver der vi finner det nødvendig. Vi har under arbeidet med oppgaven erfart at det er mange andre innfallsvinkler vi kunne benyttet oss av i diskusjonen om empirien, men som vi i stor grad har måttet avgrense mot.

## 1.5 Oppgavens disposisjon

Kapittel 1 er oppgavens innledning, hvor vi presenterer temaet for oppgaven og begrunnelsen for dette valget, oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, samt en presentasjon av politiets organisering og avgrensninger i oppgaven.

Kapittel 2 er en gjennomgang av de teoretiske perspektivene vi har valgt for å svare på problemstillingen. Her presenteres teorier om strategisk ledelse, handlingsrom, meningsskaping samt tillit og kontroll.

Kapittel 3 gjennomgår oppgavens forskningsdesign og metode. Vi gjennomgår innhenting av empiri og analyse av empirien. Vi redegjør også for oppgavens reliabilitet, validitet, generaliserbarhet og egne refleksjoner knyttet til oppgaven og vår rolle som både forskere og ansatte i politiet.

Kapittel 4 inneholder presentasjon av våre funn fra intervjuene.

Kapittel 5 presenterer diskusjon og drøfting av empirien knyttet opp mot de teoretiske perspektivene sett i lys av problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Kapittel 6 er oppgavens avslutning. Her oppsummerer vi oppgaven og våre funn, og presenterer potensiell videre forskning innenfor temaet vi har valgt.

---

## 2. Teori

I dette kapittelet vil vi presentere utvalgte teoretiske perspektiver for å svare på problemstillingen. Innledningsvis vil det gis en redegjørelse for hva strategisk ledelse er før det fremlegges forskjellige perspektiver på hvordan strategiske beslutninger fattes. Videre vil vi se kort på hvordan politiet er organisert i lys av dette, og deretter fokusere på handlingsrom som en del av strategisk ledelse. Avslutningsvis vil vi fokusere på meningsskaping.

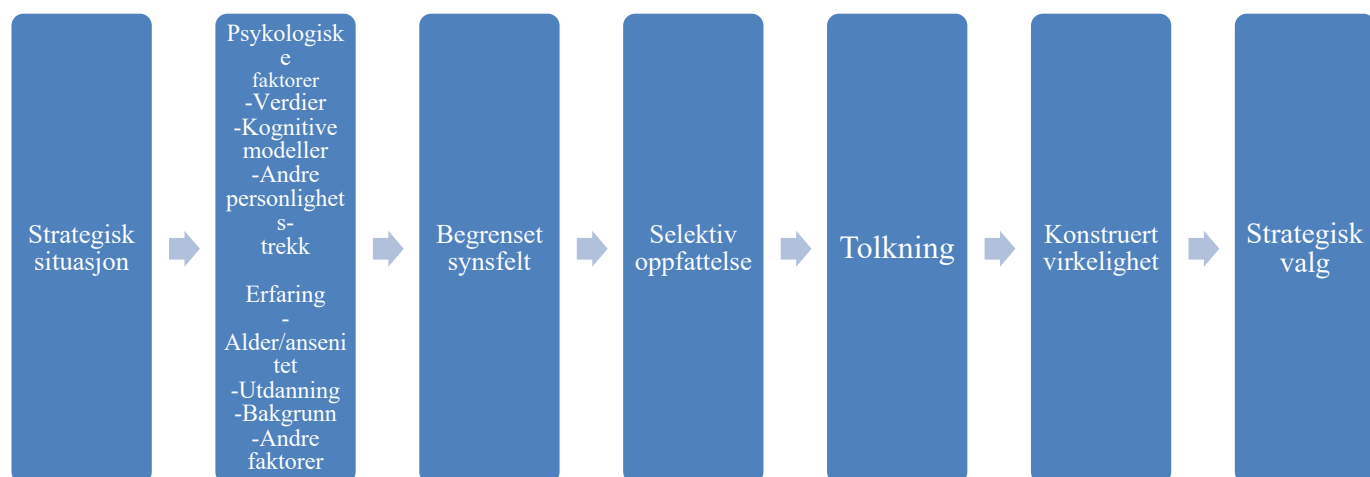
### 2.1 Strategisk ledelse

Strategisk ledelse handler om toppledere i en organisasjon og de strategiske valgene de tar, hvordan de tar disse valgene, hvorfor de tar disse valgene og hvilke konsekvenser dette har for organisasjonen (Finkelstein, Hambrick og Cannella, 2009). Strategisk ledelse innbefatter også å ta fremtidige forpliktende beslutninger, men omhandler ikke daglig drift eller ad-hoc løsninger. I stedet må en; framskrive, ved å se trekk i nåtiden som peker mot framtiden; forutse hva som kan skje i fremtiden; og forestille og skape visjoner og prioriteringer for fremtiden. Organisasjoner må tilpasse seg den strategiske situasjonen de står i og det må være samsvar mellom organisering og organisasjonens mål og strategiske valg (Klausen, 2014). Strategisk ledelse må være (Ibid., s. 21-22); *«nedskrevet, overordnet, helhetsorientert, langsiktig, prioriterende og stå fast over tid»*.

Hva strategi er, hvordan strategiske valg tas og hvor strategi kommer fra er spørsmål flere stiller seg. Antagelig er det ikke et enkelt svar på disse spørsmålene (Mintzberg, 1987; Whittington, 2002; Finkelstein, Hambrick og Cannella, 2009). Finkelstein, Hambrick og Cannella (2009) argumenterer for at strategier blir påvirket av isomorfisme, treghet og rasjonelle kalkulasjoner. Samtidig påpeker de at en viktig faktor er topplederens personlighetstrekk. De knytter dette til den tvetydige og komplekse verdenen toppledere skal styre organisasjoner i, og hvor forskjellige toppledere vil tolke denne usikre informasjonen ulikt utfra egne forutsetninger. Dette kan føre til at to forskjellige toppledere i samme situasjonen vil lage forskjellige strategier og implementere dette på forskjellige måter (Finkelstein, Hambrick og Cannella 2009).

Strategi omtales ofte som en plan for noe. De blir med bevissthet utviklet i forkant av bestemte handlinger (Mintzberg, 1987). Whittington (2002) beskriver dette som den klassiske retningen innen strategi. Strategi er her en toppstyrt prosess med rasjonelle analyser, planlegging og

utførelse. Et annet syn som beskrives av Whittington (2002) er den evolusjonære tilnærmingen, hvor markedet bestemmer hvem som overlever. Utfra denne tankegangen vil den beste strategien bli valgt av markedet og ikke ledere. Den systemteoretiske tilnærmingen til strategi bygger på mennesker og organisasjoner som sosialt nedfelte i den sosiale konteksten de eksisterer i. Det betyr at strategi blir et produkt av konteksten og strukturen strategien oppstår innenfor (Whittington, 2002). Den prosessuelle tilnærmingen til strategi bygger på mennesker som begrenset rasjonelle individer. Strategisk planlegging vil derfor ofte være preget av ufullstendig informasjon (Whittington, 2002). «Upper echelons» perspektivet tar også utgangspunkt i begrenset rasjonalitet, og hevder at toppledere tar strategiske valg ut fra sin begrensede rasjonalitet, sine bias (kognitive begrensinger) og egne preferanser. Strategiske beslutninger under dette perspektivet beskrives i denne modellen (tilpasset fra Cannella og Holcomb, 2005, s.200):



Modellen viser hvordan begrenset rasjonalitet påvirker beslutninger, og at beslutninger ikke fattes på bakgrunn av rasjonell kalkulering, men heller på bakgrunn av personlige egenskaper hos toppleder (Cannella og Holcomb, 2005). March og Simon (1993) beskriver begrenset rasjonalitet som de kognitive begrensningene mennesker har, som legger bånd på hvor mye informasjon de kan håndtere i en kompleks og uoversiktlig verden. Dette medfører at vi ikke har mulighet til å optimalisere vår informasjonshåndtering relatert til valg, isteden blir det en prosess de kaller satisfiering (satisficing). Dette innebærer at vi velger alternativer som er akseptable, da det stort sett blir for komplekst å søke seg fram til det optimale. De sammenligner dette med og enten søke etter den tynneste nålen i høystakken eller å være tilfreds med å finne en nål som er tynn nok for formålet (March og Simon, 1993). Begrenset rasjonalitet handler om ikke-optimalisering, dette betyr dog ikke at begrenset rasjonalitet er



irrasjonell (Selten, 2002). Satisfiering har vist seg å kunne lede til like gode beslutninger som mer tradisjonelle former for rasjonalitet (Gigerenzer og Goldstein, 1996).

### 2.1.1 Organisering og strategisk ledelse i politiet

For å forstå mulighetene for strategisk ledelse i politiet er det nødvendig å se på hvilke faktorer som påvirker strategisk ledelse i offentlig sektor og samtidig hvordan politiet er organisert. Offentlige organisasjoner er politisk styrt og er ansvarlige overfor befolkningen. De må ta hensyn til svært mange mål og verdier som ofte må veies opp mot hverandre (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2015). Klausen (2014) beskriver at handlingsrommet for strategisk ledelse i det offentlige påvirkes av flere kontekstuelle faktorer. Han beskriver disse faktorene som (Ibid., s. 37-38); samtidskonteksten, samfunnskonteksten, sektorkonteksten og historiske idealer om hvordan ledelse bør utøves. For politiet har spesielt New Public Management (NPM) hatt en stor påvirkning (Glomseth, 2015). På tross av disse kontekstuelle påvirkningene, så er ikke dette nødvendigvis en begrensning på strategisk handlingsrom i det offentlige. Det krever dog at en kjenner til spillereglene i sin sektor og oppfører seg i henhold til disse forventningene, og at en er villig til å holde budsjettet i balanse. Samtidig setter dette krav til tolkning og forhandling (Klausen, 2014).

New Public Management er en reform idé som nedtoner forskjellene mellom offentlige og private organisasjoner, hvor styringslogikker fra private organisasjoner overføres til offentlige organisasjoner. Det fokuseres på mer profesjonell ledelse, men også på mer systematisk rapportering (Christensen, Lægreid, Roness og Røvik, 2015). I offentlig sektor i Norge har mål- og resultatstyring, kutt i kostnader og budsjett disiplin blitt vektlagt. For politiet sin del ble mål- og resultatstyring innført i 1996. Denne styringsmodellen innebærer at ledelsen setter klare mål, de underordnede rapporterer på disse målene gjennom forskjellige indikatorer, og målerapportene brukes til å belønne gode resultater og straffe utilfredsstillende resultater. For politiet kommer målene fra politisk nivå, samt Riksadvokaten. Politidirektoratet konkretiserer og prioriterer målene. Enkelte av målene rapporteres deretter i Politiets styringsverktøy (PSV) (Wathne, 2018). Målene som blir satt i politiet har blitt kritisert for og kun måle der det er enkelt å måle, og ikke nødvendigvis der det er viktigst (NOU, 2012: 14), samt at det kan undergrave overordnede mål og føre til målforskyvning (DIFI, 2018). Det har blitt stilt spørsmål om det «offentlige etos» har overlevd innføringen av NPM i det offentlige, noe det hevedes å ha gjort (Byrkjeflot, 2014), også for politiet sin del (Glomseth, 2015). Det «offentlige etos» blir beskrevet som «*de fundamentale forestillingene om hvordan vårt*

*samfunn bør styres. Det innebærer virkelighetsoppfatninger, verdier og ideer om på hvilken måte ideene skal tilgodesees»* (Lundquist, 1998, s. 53, vår oversettelse). Både det byråkratiske og det demokratiske etos må være tilstede hos lederen. Det «offentlige etos» antas å ha stor kontekstuell påvirkning på ledelse i politiet, spesielt i lys av politiets samfunnsrolle og deres lojalitet mot befolkningen og demokratiet (Glomseth, 2015).

Politiledere står i en spenning mellom en byråkratisk ledelsespraksis og en operativ ledelsespraksis. Den byråkratiske praksisen tar utgangspunkt i en instrumentell rasjonalitet, hvor ledelse handler om å styre og administrere i en «top-down» tilnærming, gjennom regler, stabilitet, forutsigbarhet og kontroll. Den operative praksisen er preget av å skape seg et handlingsrom, og å bruke både eksisterende handlingsalternativer og samtidig skape seg nye handlingsalternativer (Johannessen, 2015). I tillegg er politiet politisk styrt, og ledelse i politiet påvirkes av flere ytre faktorer; som lovgivning, politiske prioriteringer, demografiske faktorer, økonomiske forhold, teknologiske forhold, media og kriminalitet og kriminalitetsutvikling (Glomseth, 2015, s. 44). Den politiske styringen av politiet er ofte uforutsigbar og skiftende, budsjettene endres fra år til år, og beslutninger fra byråkratisk nivå kan ta lang tid (Filstad, Karp og Glomseth, 2018). Strategisk ledelse i det offentlige preges totalt sett av «wicked problems», stor kompleksitet samt mange og tidvis motstridende hensyn, noe som resulterer i mange strategiske dilemmaer. Strategiske dilemmaer kjennetegnes ved at uansett hva du velger så vil noe av beslutningen oppleves som utilfredsstillende (Klausen, 2014).

Steinsvåg og Tomren (2019) fant i sin studie at politimesteren sin ledergruppe var lite strategisk orientert, og i større grad var opptatt av mer operasjonelle problemstillinger. I tillegg fokuseres det i stor grad på kortsiktige og enkle løsningen kontra mer langsiktige løsninger. Intern politisk kamp preger diskusjonene og vanskeliggjør samarbeidet internt i toppledergruppen. Shrivastava og Nachman (1989) beskriver hvor viktige underlederne er for strategisk ledelse i en organisasjon. De påpeker at organisasjoner kan ende opp med å miste sitt strategiske preg og isteden fokusere for mye på mer operasjonelle valg, og understreker viktigheten med hvem som velges ut til å sitte i toppledergrupper. Det må være et samsvar mellom de som velges ut og organisasjonens strategiske mønster.

### **2.1.2 Har toppleder i det hele tatt en betydning?**

Et grunnleggende spørsmål i forbindelse med strategisk ledelse er om toppleder i det hele tatt har en betydning for organisasjonen. Det har blitt argumentert både for at toppleder har stor

betydning og at de har minimal eller ingen betydning (Finkelstein, Hambrick og Cannella, 2009). Den ene retningen, «population ecology», hevder at organisasjoner er begrenset av treghet og både indre og ytre krefter som i stor grad begrenser påvirkningen fra toppleder. Den andre retningen, «strategic choice», hevder at toppleder hadde muligheter til å bestemme fremtidige mål og sette retningen til organisasjon for å nå disse målene (Hambrick og Finkelstein, 1987; Wangrow, Schepker og Barker, 2015). En mulig forklaring på begge disse synene er begrepet handlingsrom (Hambrick og Finkelstein, 1987), som vi presenterer i neste kapittel.

## 2.2 Handlingsrom

Begrepet handlingsrom ble introdusert i organisasjonsteori av Hambrick og Finkelstein (1987) i et forsøk på å samle de to motstridene perspektivene, som er nevnt i kapittel 2.1.2, på hvor stor påvirkningskraft en leder har i en organisasjon.

Teorien om handlingsrom var et forsøk på å forsone disse to motstridene retningene ved å anerkjenne at begge hadde rett, men at påvirkningen fra både de begrensende kreftene og toppleders muligheter varierte fra organisasjon til organisasjon, og kunne enten begrense eller fremheve leders handlingsrom (Wangrow, Schepker og Barker, 2015). Hambrick og Finkelstein (1987) pekte på tre forskjellige faktorer som påvirket hvor stort handlingsrom en leder har. Den første er sektoren organisasjonen opererer i, noen organisasjoner opererer i en sektor som skaper store muligheter for handlingsrom, mens andre opererer i sektorer med stor grad av regulering el. som begrenser handlingsrommet. Den andre er de indre faktorene i organisasjonen, som tilgjengelige ressurser og mektige interessenter. Den siste faktoren de identifiserte var personlige egenskaper hos lederen.

En av faktorene som kan påvirke organisasjoner i samme sektorer er isomorfisme. Isomorfisme beskrives som en påvirkning på organisasjoner hvor de har en tendens til å bli mer og mer homogene innenfor sin sektor (DiMaggio og Powell, 1983). Hambrick, Finkelstein, Cho og Jackson (2004) beskriver isomorfisme som en faktor som påvirker handlingsrommet. Jo mer isomorfistisk press, desto mindre muligheter er det for ledere til å påvirke organisasjonen.

De personlige egenskapene hos lederen er den eneste faktoren som ikke styres av eksterne krefter (Wangrow, Schepker og Barker, 2015). Yukl (2013) peker på forskjellen mellom de

lederne som har intern eller ekstern kontrollplassering («locus of control»). De som har en ekstern kontrollplassering vil i hovedsak plassere årsaker i det eksterne miljøet, ting skjer på grunn av tilfeldigheter eller skjebne. De med intern kontrollplassering vil i større grad finne årsakene hos seg selv, de har en tro på at de i stor grad kan påvirke situasjoner og hendelser selv. Carpenter og Golden (1997) fant at personer med en intern kontrollplassering opplevde større handlingsrom i situasjoner hvor det formelle handlingsrommet var lite. Key (2002) har relativt samsvarende funn, og fant at ledere med internkontrollplassering opplever større handlingsrom.

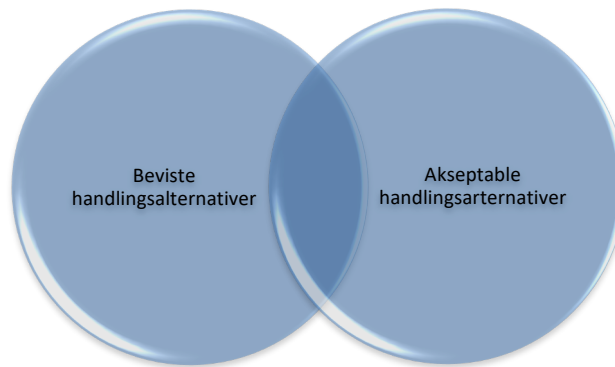
Hambrick og Finkelstein (1987) definerer handlingsrom som "latitude for managerial action", dette kan oversettes med "handlingsrom for leders handling". De utdyper dette med å beskrive at "toppledere som er bevisst flere forskjellige handlingsalternativer som er akseptable for organisasjonens interessenter har handlingsrom". Senere har definisjonen blitt foreslått som "antallet handlingsalternativer en leder er bevisst" (Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013). Hvor stort handlingsrom en leder har, påvirker i hvor stor grad de kan foreta strategiske valg (Shrivastava og Nachman, 1989).

Det trekkes et skille mellom tre forskjellige typer handlingsrom (Strand, 2018). Formelt handlingsrom, subjektivt handlingsrom og opplevd handlingsrom. Det formelle handlingsrommet består av begrensningene mellom leders myndighet/ressurser og kravene/forventingene til leder. Det subjektive handlingsrommet består av de personlige egenskapene hos leder og hvordan dette påvirker lederens valg og hvilke begrensninger leder legger på seg selv. Det opplevde handlingsrommet består av kombinasjonen mellom det formelle og det subjektive handlingsrommet (Espedal og Kvitastein, 2012, Strand, 2018).

Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) påpeker at handlingsrommet ligger i krysningspunktet mellom de handlingsalternativene en leder er bevisst og hvilke handlinger som er akseptable for organisasjonens interessenter, og i dette ligger det at lederen ikke nødvendigvis er kjent med alle akseptable handlingsalternativer. Samtidig kan en del av de handlingsalternativene en leder er bevist, være uakseptable handlinger blant organisasjonens interessenter. (Vår gjengivelse av figur fra Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013, s 266):

### Handlingsrom





Ledere må ha handlingsrom eller frihet til å kunne velge og gjennomføre valg (March og Weil, 2005) som er endringsrelaterte. Ledere må vurdere hvilken situasjon eller endringsfase den befinner seg i, og essensielt kan man si at i tidlig fase kan behov for kunnskapsutvikling være stort, mens i en senere fase kan makt være viktigere enn autonomi. Endringskapasitet innebærer derfor at ledere, i betydning av endringsagent, må utvikle fleksibilitet med tanke på eget handlingsrom (dynamisk). Endringskapasitet er relatert til læring, motivasjon og makt (Espedal og Kvitastein, 2012). For å fatte gode og passende beslutninger, så trenger ledere å inneha valid kunnskap, som er resultat av konsekvensorientert strategisk handling og erfaringsbasert læring som gir premisser for valg til kontinuerlig organisasjonsmessig forbedring, endring og tilpasning (March, 1994).

### 2.2.1 Leders handlinger, begrenset rasjonalitet og handlingsrom

Finkelstein og Peteraf (2007) peker på en fjerde faktor som påvirker handlingsrommet, nemlig hvilke arbeidsoppgaver og aktiviteter en leder må gjennomføre. De beskriver at denne faktoren vil påvirke handlingsrommet enten positivt eller negativt akkurat som de tre andre faktorene vi omhandlet tidligere. Samtidig viser de til at alle fire faktorene er knyttet til hverandre, men at det likevel er nyttig å analysere de hver for seg, der en faktor analyseres mens de andre faktorene holdes konstant (*ceteris paribus*). Denne fjerde faktoren stammer fra økonomisk teori, hvor en lenge knyttet leders handlingsrom til muligheter for opportuniste. Dette kommer frem i både prinsipal-agent teorien og transaksjonskostnadsteorien, der det har vært sett på muligheter for å begrense handlingsrommet til ledere gjennom å pålegge lederen spesifikke handlinger og kontrollere at det blir gjennomført.

Finkelstein og Peteraf (2007) viser til tre faktorer ved lederes handlinger som spesielt viktige for og enten begrense eller øke handlingsrom. Den første er graden av kompleksitet i handlingene. Jo mer komplekse handlingene til leder er, desto vanskeligere er det for

interessenter å begrense handlingsrommet til lederen, rett og slett fordi de er vanskelig å få oversikt over på grunn av den begrensede rasjonaliteten til interessentene. På den andre side så er det lettere å begrense handlingsrommet hvis leders handlinger bærer preg av lav grad av kompleksitet.

Den andre faktoren er usikkerhet, og jo mer usikkerhet som eksisterer desto større handlingsrom er mulig å oppnå for lederen. Usikkerhet kan komme i flere former, enten usikkerhet rundt hvilke handlinger lederen må foreta seg, usikkerhet rundt hvorfor lederen må foreta visse handlinger eller usikkerhet rundt utfall av lederens handlinger. Usikkerheten skaper vanskeligheter med å kontrollere lederes handlinger, dette knyttes igjen til den begrensede rasjonaliteten hos interessentene (Finkelstein og Peteraf, 2007).

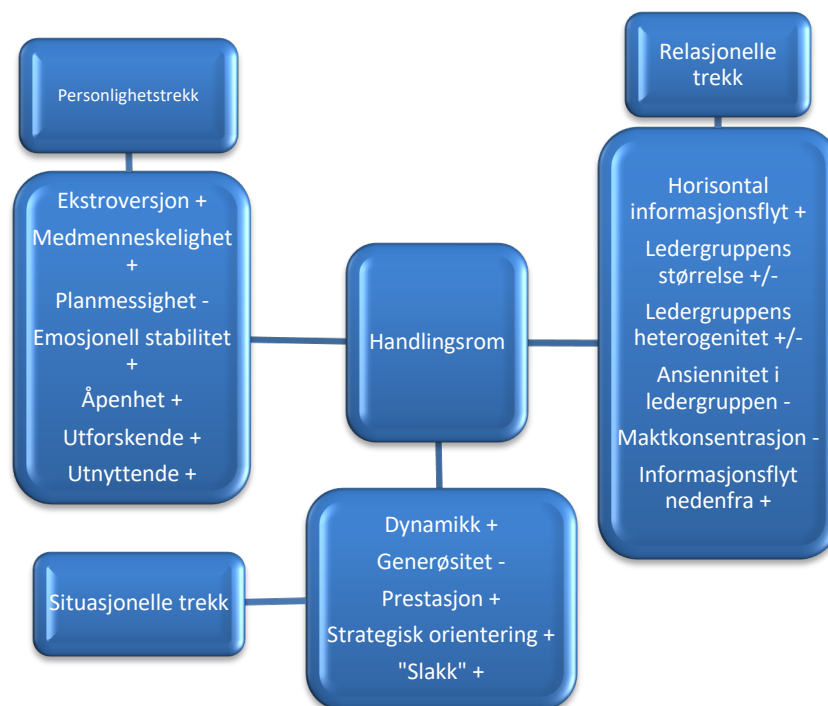
Den tredje og siste faktoren er hvor lett det er å observere leders handlinger, og jo vanskeligere det er å observere lederens handlinger desto vanskeligere blir det å kontrollere lederen, handlingsrommet vil derfor kunne øke på denne bakgrunn. Det kan være flere forskjellige årsaker til at handlingene er vanskelig observerbare, men uansett årsak så vil dette begrense mulighetene for kontroll. Årsakene kan være alt fra problemer med å måle effekt av handlinger, til kvaliteten i de forskjellige handlingene eller at handlingene innebærer en del underforståtte egenskaper (Finkelstein og Peteraf, 2007). Implikasjonene av dette er at ledere som søker et stort handlingsrom kan, selv i situasjoner hvor organisasjonens sektor og indre faktorer setter store begrensninger på handlingsrommet, konstruere et handlingsrom gjennom å velge handlinger som skaper begrensede muligheter for kontroll. På den andre side kan lederen også velge å begrense sitt handlingsrom gjennom sitt valg av handlinger (Finkelstein og Peteraf, 2007).

Key (2002) påpeker at begrenset rasjonalitet også gjør seg gjeldene ovenfor leders handlingsrom, da det begrenser hvor mye informasjon en kan håndtere når en skal ta et valg. Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) har sett på knytningene mellom oppmerksomhet og handlingsrom, ved å påpeke hvilke begrensninger vår oppmerksomhet har. Den ene begrensningen er at ikke alle stimuli blir brakt til vår oppmerksomhet, fordi stimuli sorteres igjennom et filter som begrenser hvor mye informasjon vi blir bevisst på. Videre har vår bevisste oppmerksomhet begrensninger i hvor mye informasjon den kan håndtere samtidig. Forfatterne beskriver hvordan arbeidsmiljøet til ledere inneholder mer informasjon enn det er mulig å være bevisst, og på grunn av begrensningene nevnt ovenfor vil ledere kunne overse informasjon.

## 2.2.2 Et dynamisk handlingsrom og påvirkningsfaktorer

Hambrick og Finkelstein (1987) påpekte viktigheten av å utvikle et dynamisk syn på handlingsrom. Det må forventes at de forskjellige faktorene som påvirker graden av handlingsrom endres over tid, og samtidig vil ikke nødvendigvis endringene i faktorene trekke i samme retning. Noen faktorer vil kunne bevege seg i en retning som skaper større handlingsrom, samtidig som andre faktorer vil kunne bevege seg i motsatt retning, og det vil derfor være svært komplekst å forutsi hvordan lederens handlingsrom vil utvikle seg (Finkelstein og Peteraf, 2007).

Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) tar også til ordet for et dynamisk syn på handlingsrom. De foreslår derfor en modell med fokus på leders personlighet (fra 5-faktor modellen), læringsmetode hos lederen, egenskapene i relasjonene rund leder samt situasjonelle faktorer (vår gjengivelse fra Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013, s 269):



De stiller opp følgende punkter under leders personlighet. 1. Ekstroversjon (Extraversion). Jo større grad av ekstroversjon hos leder, desto større nettverk utvikles. Leder får dermed større innflytelse over andre, og dette medfører større handlingsrom. 2. Medmenneskelighet (Agreeableness). Jo mer medmenneskelig en leder er, desto lettere vil det være for underordnede å dele informasjon med leder. Dette medfører at leder får større oversikt over situasjoner, som dermed øker handlingsrom. 3 Planmessighet (Conscientiousness). Jo mer

planmessig en leder er, desto dårligere håndterer de tvetydighet og usikkerhet. Lederen vil i større grad velge vante handlingsalternativer istedenfor å prøve ut nye muligheter, og dette medfører et redusert handlingsrom. 4 Emosjonell stabilitet (Emotional stability). Ledere som er emosjonelt stabile vil i større grad beholde roen under stressende opplevelser og har større evne til å håndtere tvetydig og ugunstig informasjon. De har også større vilje til å håndtere risiko, og dette medfører økt handlingsrom ved å begrense selektiv oppmerksomhet og tolkningsfeil. 5 Åpenhet mot nye erfaringer (Openness to experience). Ledere som er åpne mot nye erfaringer er ofte interessert i uvanlige tankeprosesser, og det medfører større vilje til å vurdere informasjon som ikke stemmer med deres eksisterende overbevisninger. De setter pris på variasjon, kreativitet og har brede interesser, noe som medfører at de er mer mottakelig for informasjonen de mottar, som igjen medfører økt handlingsrom (Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013).

Læring kan være en viktig faktor for å øke handlingsrom. Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) skiller mellom utforskende (explorative) og utnyttende (exploitative) læring. March (1991, s 71) beskriver utforskning som søk, variasjon, risikovilje, eksperimentering, lek, fleksibilitet, oppdagelse og innovasjon. Utnytting beskrives som forbedring, valg, produksjon, effektivitet, utvalg, implementering og utførelse. Levinthal og March (1993, s 105) forenkler det når de beskriver utforskning som søken etter ny kunnskap eller ting som kan bli kjent i fremtiden. Begrepet utnytting beskrives som bruk og videreutvikling av allerede kjente enheter. Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) påpeker at ledere som benytter seg av utforskning, vil få bredere kunnskap om potensielle problemer og løsninger, og dermed øke handlingsrommet. Samtidig vil ledere som hovedsakelig benytter seg av utnytting, legge mer vekt på allerede kjente problemer og løsninger og dermed redusere handlingsrommet sitt.

Det er også viktig, men vanskelig, å finne en god balanse mellom utforskning og utnytting (Levinthal og March, 1993). Organisasjoner som bruker utforskning i for stor grad vil ende opp med mange underutviklede ideer og liten kompetanse (March, 1991), noe som kan utvikle seg til en ond sirkel hvor man utvikler en ny teknologi som ikke fungerer, hvorpå man utvikler enda en ny teknologi som heller ikke fungerer. Dette forsterkes av at de fleste nye oppfinnelser ikke fungerer og at de som kan fungere tar tid å få full effekt ut av. Samtidig har organisasjoner en tendens til å tenke kortsiktig istedenfor langsiktig, noe som vanskeliggjør langsiktig utforskning (Levinthal og March, 1993). Samtidig vil organisasjoner, som bruker utnytting i altfor stor grad, stort sett prestere lavere enn potensialet deres (March, 1991). Jo oftere en organisasjon benytter seg av utnytting, desto vanskeligere vil det bli å starte en



utforskningsprosess (Levinthal og March, 1993). Yukl (2013) påpeker at effektive leder må klare å kombinere disse to formene for læring, ved f.eks. å bruke teknikker som vanligvis knyttes til utforskning for å øke effektiviteten i nåværende produksjon.

Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) fortsetter sin modell med å utforske relasjonelle egenskaper rundt ledere. De beskriver den horisontale informasjonsflyten i en ledergruppe som en faktor som påvirker handlingsrommet, og jo større horisontal informasjonsflyt, desto mer informasjon vil tilflyte leder med dertil større handlingsrom. Størrelsen på ledergruppen er også en faktor. Jo større ledergruppe, desto større blir informasjonsmengden samt syn og løsninger på problemene. Samtidig vil kommunikasjons- og samhandlingsproblemer øke jo større ledergruppen er. Forfatterne forslår dermed en omvendt U som beskrivelse på ledergruppens størrelse på handlingsrom. Størrelsen på ledergruppen er positiv for handlingsrommet fram til den blir så stor at kommunikasjon og samhandlingsproblemene overgår fordelene. Den neste faktoren er ledergruppens heterogenitet, for jo mer heterogen en ledergruppe er, desto flere forskjellige potensielle muligheter vil være tilgjengelig for ledergruppen. På samme tid kan for stor grad av heterogenitet føre til konflikter i gruppen, og det vil derfor også her være en omvendt U som beskriver påvirkningen på handlingsrommet. Forfatterne beskriver deretter påvirkningen fra hvor lang tjenestetid i ledergruppen medlemmene har, og i situasjoner hvor mange av medlemmene i ledergruppen har lang tjenestetid vil dette kunne føre til at medlemmene tenker og forstår problemer og muligheter likt, noe som kan redusere handlingsrommet til lederen. Hvordan makten er konsentrert i ledergruppen påvirker også handlingsrommet. Større maktkonsentrasjon hos noen medlemmer i ledergruppen kan føre til at personer med mindre makt vil bidra mindre med sine synspunkter, noe som igjen fører til dårligere informasjons- og idéflyt til leder og dertil lavere handlingsrom. Den siste relasjonelle faktoren er informasjonsflyt nedenfra og opp. Det er gjerne de på de laveste nivåene i en organisasjon som har størst innsikt i potensielle problemer og løsninger. Dette kan medføre økt handlingsrom gjennom mer utforskende adferd fra leder.

Den siste gruppen Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) tar for seg er situasjonelle faktorer, og de to første er graden av dynamikk og gavmildhet (munificence) i sektoren organisasjonen eksisterer i. Dynamikk referer her til graden av uforutsigbarhet i miljøet, og ved stor uforutsigbarhet må organisasjonen i større grad håndtere mer informasjon, som igjen kan bidra til større handlingsrom. Gavmildhet menes, i denne sammenheng, som i hvor stor grad det er lagt til rette for vekst for organisasjonen, og ved gode vilkår for vekst er det mindre press på organisasjonen og mindre behov for å ta usikre avgjørelser, noe som kan være med på å

begrense handlingsrommet. Hvor godt organisasjonen presterer er neste situasjonelle faktor. En organisasjon som presterer tilfredsstillende har en tendens til kun å fokusere på sine styrker, som igjen kan føre til et begrenset handlingsrom. Samtidig kan handlingsrommet øke hvis organisasjonen presterer utilfredsstillende og er tvunget til å finne nye løsninger. Deretter ser forfatterne på organisasjonens strategiske orientering, og lederen har en tendens til å oppsøke kunnskap som samstemmer med organisasjonens strategi. Organisasjoner som har en mer utforskende strategi vil legge til rette for å øke handlingsrommet til lederen. Den siste faktoren er hvor mye «slakk» som eksisterer. Med «slakk» menes, i denne konteksten, graden av frie ressurser. Organisasjoner med mye slakk har en større vilje til å eksperimentere.

### **2.2.3 Instrumentell og institusjonell logikk**

Espedal (2009) knytter det meste som er skrevet om handlingsrom til en instrumentell rasjonalitet, da handlingsrommet knytter seg til lederens evne til å ta rasjonelle beslutninger på bakgrunn av fortid, nåtid og fremtid, samtidig som de blir hemmet av organisasjonens struktur. Dette relateres til en konsekvenslogikk (logic of consequence), hvor lederen har visse alternativer som knyttes til fremtidige konsekvenser som kan vurderes ut fra klare kriterier, og lederen kan deretter velge det beste alternativet. Problemet med dette er at informasjonen lederen trenger ikke eksisterer på ett sted, men er isteden spredt rundt i småbiter hos flere aktører, og flere aktører i organisasjonen må derfor samarbeide for at det skal være mulig å ta rasjonelle valg. Dette samarbeidet er avhengig av tillit, og samtidig kan forholdet mellom aktørene være preget av konkurranse istedenfor samarbeid, da de forskjellige aktørene ønsker å oppnå sine egne mål og ivareta sine interesser (Espedal, 2009; Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness og Røvik, 2015).

Organisasjoner må ofte forholde seg til tvetydig og uklar informasjon hvor det ikke er mulig å få fullstendig oversikt (Christensen et al., 2015). Ledelse blir gjerne sett på som en funksjon for å skape forutsigbarhet og sammenheng i organisasjoner, samtidig har tvetydighet og uforutsigbarhet en viktig rolle for tilpasning og endring (March og Weil, 2005). Ledere som kan håndtere tvetydige og uklare situasjoner og informasjon, har mulighet til å øke sitt handlingsrom og sin makt gjennom å kunne definere uklare situasjoner (Espedal, 2009). På bakgrunn av informasjonens usikkerhet og tvetydighet er det ikke mulig å vite noe sikkert, det er kun mulig å tolke, og denne tolkningen skjer på bakgrunn av lederens personlighetstrekk, verdier og tidligere opplevelser (Finkelstein, Hambrick og Cannella, 2009). Effektive ledere

må kunne fungere i en spenning mellom uforutsigbar og tvetydig informasjon, og tydelig og forutsigbar informasjon (March og Weil, 2005).

En annen utfordring med konsekvenslogikken er spørsmålet om ledere er tilstrekkelig fremtidsrettede (Espedal, 2009). Løsninger som vil fungere godt på kort sikt vil ikke alltid fungere bra på lang sikt, og motsatt. Samtidig er kortsiktige løsninger favorisert i organisasjoner og det langsiktige bildet blir lett nedprioritert (Levinthal og March, 1993). Kortsiktige mål har gjerne en større emosjonell påvirkning på lederen og vil prioriteres hvis ikke de langsiktige målene er veldig viktige (Espedal, 2009). For å unngå disse fallgruvene trekker Espedal (2009) frem passendelogikk (logic of appropriateness) som et supplement til konsekvenslogikk. Passendelogikk knytter valg til lederens identitet/rolle, pliktfølelse, kulturelle normer og ansvarlighet, og denne logikken skaper en leder som er mer opptatt av hva som er riktig å gjøre ut fra rollen og konteksten organisasjonen eksisterer i. Dette krever innsikt, både i seg selv, sine relasjoner og situasjoner (Espedal, 2009). Ledere som handler ut fra denne logikken vil klare å ta beslutninger selv om situasjonen er kompleks og usikker, da de benytter seg av grunnleggende normer som rettesnor (Christensen et al., 2015). Det kan oppstå problemer med å ta beslutninger ut fra denne logikken i situasjoner hvor det er uklart hvilke normer eller identitet en har i situasjonen (Brunsson og Brunsson, 2015), og logikken kan også være uhensiktsmessig hvis den blir en begrensning for forbedringer. Lederen kan bli for opptatt av å unngå og opptre på en måte som kan oppfattes som upassende, noe som igjen kan føre til dårligere prestasjoner. For å unngå dette må alle ledere i organisasjonen ha samsvarende normer og en distribuert og stabil passendelogikk, og dette er svært lite sannsynlig å få til over tid (Espedal, 2009).

Espedal (2009) trekker frem at begge logikkene har sine fordeler og ulemper, og det vil derfor være et behov for å balansere bruken av de to logikkene, noe som er krevende. Ledere må ha et bevisst (mindful) forhold til handlingene og beslutningene sine, og samhandling med andre kan her ha stor nytte, men det er avhengig av tillit i ledergruppen.

Offentlige organisasjoner er preget av spenninger mellom flere forskjellige motstridende mål (Filstad, 2020). En av spenningene er forholdet mellom styringsoptimisme og styringspessimisme. På den ene siden er tanken om at det offentlige stadig skal få til mer, samtidig som det eksisterer tvil rundt hva det offentlig faktisk kan få til, og ut fra dette oppstår det en annen spenning mellom tillit og kontroll (Høyer, Kasa og Tranøy, 2016).

Høyer, Kasa og Tranøy (2016) beskriver fremveksten av mistillit til offentlig sektor, og at svaret på denne mistilliten ble mer kontroll som manifesterte seg gjennom «new public management» spesifikt gjennom målstyring, rapportering og insentiver. For politiet sin del ble økt kontroll igjen brakt på banen etter terrorhandlingene 22/7, og denne kontrollen kan forstås som en mistillit til både beslutninger og ansatte i offentlig sektor. Samtidig eksisterer offentlige organisasjoner i en mer og mer kompleks verden, noe som strengt tatt øker behovet for å gi offentlig sektor mer tillit og frihet. Axelsson og Høyer (2016) påpeker forholdet mellom tillit og kontroll. Ved for stor grad av kontroll kan de som bli kontrollert oppleve mistillit og overkontrollering, samtidig som for lite kontroll kan føre til misbruk av tillit og at kontrollen forsvinner helt. Som Høyer, Kasa og Tranøy (2016) påpeker så er det godt mulig at funksjonen av kontroll kan forstås omvendt U, hvor både for mye og for lite kontroll skaper problemer.

Filstad (2020) har undersøkt hvordan politiledere på forskjellige nivåer konstruerer seg et handlingsrom gjennom å bevege seg mellom spenningene mellom byråkrati, hierarki, standardisering, kultur, lokal tilpasning, operativ logikk, og motsetningsfylte logikker kan enten begrense eller øke det opplevde handlingsrommet. Dette avhenger av om lederen føler seg låst av motsetningene eller om de kan tolke motsetningene i sammenheng, og tolkning av spenningene skaper muligheter for å bevege seg mellom forskjellige krav og føringer, og på den måten konstruere seg et opplevd handlingsrom.

## 2.3 Meningsskaping

Vi har valgt å benytte oss av begrepet «Sensemaking» eller meningsskaping som et sentralt begrep for å tolke informantenes opplevelse av deres handlingsrom, og meningsskaping har blitt foreslått som en sentral, forutgående faktor for toppleders strategiske valg (Buyl, Boone og Matthyssens, 2011).

Weick beskriver meningsskaping som konstruksjon av mening, og meningsskaping handler om å ramme inn, forstå, konstruere mening, skape felles forståelse og mønster (Weick, 1995). Gioia og Chittipeddi (1991) beskriver meningsskaping som konstruksjon og rekonstruksjon av mening imens en forsøker å skape et meningsfullt rammeverk. Meningsskaping handler om å rasjonalisere hva mennesker gjør, og handler i mindre grad om valg, men mer om samspillet mellom tolkning og handling. Meningsskaping skjer når vi blir utsatt for usikker, viktig eller uforutsigbar informasjon og leter etter svar på "hva er historien?" (Weick, 1995; Weick,

---

Sutcliffe og Obstfeld, 2005, s 409-410). Historiefortelling er en viktig del av meningsskaping i organisasjoner, og meningsskaping antyder en historiefortelling og historiefortelling antyder meningsskaping. Historiefortelling som meningsskaping blir et rammeverk for både tolkning og handling, hva betyr dette og hva bør du gjøre (Colville, Brown og Pye, 2012).

Meningsskaping er en prosess som kjennetegnes av syv deler. Meningsskaping er for det første forankret i identitetskonstruksjon, ved å skape en mening ut fra en situasjon skaper en samtidig en identitet. Den er for det andre retrospektiv, da en skaper mening etter at hendelsen har skjedd. For det tredje så konstrueres fornuftige omgivelser, ved at når en handler så skaper en både begrensningene og mulighetene i sine omgivelser. For det fjerde er den sosial, ved at vi gjennom kommunikasjon og interaksjon med andre skaper mening om opplevelser. For det femte er den kontinuerlig, da en hele tiden vil oppleve noe, selv gjentakende opplevelser må det skapes mening om. For det sjette er den fokusert på og av deler av signalene, da det er problematisk å få oversikt over all informasjon i en opplevelse, så fokuserer en på deler av opplevelsen og generaliserer ut ifra dette. For det syvende er den drevet av sannsynlighet snarere enn nøyaktighet, ved at meningsskapingen må fremstå som nøyaktig, men ikke nødvendigvis som objektivt sann (Weick, 1995).

Meningsskaping skjer kontinuerlige har dermed aldri en begynnelse. Meningsskaping kan blant annet oppstå i etterkant av et valg (Weick, 1995), og som eksempel på dette viser Weick til forskning på hvordan juryer kommer til en beslutning, hvor juryen starter med å bestemme hva som er en passende «løsning» (remedy), hvorpå de etterpå bestemmer hvilke fakta som begrunner den «løsningen» de har valgt (1995). Meningsskappingsprosessen kan brukes til å forstå hvorfor et spesielt valg har blitt tatt, som eksempel på dette ser Weick, Sutcliffe og Obstfeld (2005) på på Snook (2002) sin analyse av situasjon hvor amerikanske jagerfly skjøt ned to amerikanske helikoptere over Irak i 1994. Snook påpeker at en kunne ha spurt hvorfor de skjøt ned helikopterne, men at dette egentlig bare fører til et spørsmål om hvorfor de valgte feil, noe som helt ser bort i fra konteksten handlingen skjedde i. Snook understreker viktigheten av å undersøke de situasjonelle faktorene som ligger i forkant av valget, og hvordan disse faktorene fører til at en bestemt mening blir dannet.

Det er et viktig skille mellom begrepene oversettelse og meningsskaping. Oversettelse er en del av meningsskaping, men meningsskapingen innebefatter mer enn oversettelsesbegrepet. Oversettelse handler om å bytte ut et ord mot et annet, så når vi tolker må vi forholde til noe spesifikt. Meningsskaping handler også om konstruksjon og innramming av de ordene som

blir oversatt, meningsskapingen kan altså begynne i det usikre og overraskende (Weick, 1995), sagt med Weicks egne ord (1995 s. 7): «*Sensemaking is about authoring as well as reading*».

Weick, Sutcliffe og Obstfeld (2005) påpeker at meningsskapingen starter med organisering av kaos, og med kaos menes den ekstreme mengden informasjon aktører i en organisasjon blir utsatt for. Det brukes mentale modeller til å legge merke til og systematisere denne informasjonen, og informasjonen kan deretter settes merkelapper på og kategoriseres. Meningsskapingen er som tidligere nevnt retrospektiv, men den fører også til antagelser om fremtiden, samtidig som den fører til handling. Colville, Brown og Pye (2012) viser til problemene som oppstår når informasjonen ikke passer med rammene, modellene og historiene vi kjenner. Forfatterne beskriver hvordan CIA, da de ble kjent med at mistenkte terrorister tok fly timer i forkant av 9/11, ikke greide å få denne informasjonen til å stemme med de eksisterende rammene for hva potensielle terrorister foretar seg. Informasjonen stemte ikke med tidligere historier og de klarte ikke å skape mening av den. Weick (1993) beskriver de samme problemene i Mann Gulch, hvor brannmennene opplevde en situasjon som ikke passet med tidligere opplevelser. Dette førte til en manglende mulighet til å ta en beslutning, noe som i dette tilfellet hadde et katastrofalt utfall. Weick beskriver dette med at meningsskapingen kolliderer.

Meningsskaping foregår på flere forskjellige nivåer i en organisasjon, fra topplederen og ned til de ansatte, samt hos andre interessenter i organisasjonen, og hvilke meninger som dannes varierer fra nivå til nivå i en organisasjon (Gioia og Chittipeddi, 1991; Weick, 1995). Meningsskaping legger til rette for strategiske valg i organisasjonen gjennom tolkning av informasjon (Shrivastava og Nachman, 1989). Tvetydighet i kommunikasjonen om strategiske forhold, kan gi rom for større innflytelse fra toppleder, noe som skjer ved at tvetydigheten gir toppleder større mulighet til å fremme sin tolkning av hendelsen (Gioia og Chittipeddi, 1991). Tvetydighet skaper også et behov hos andre til å starte en meningsskapings prosess (Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005). Gioia og Chittipeddi (1991) fortsetter med å beskrive hvordan toppleder bevisst går ut og fremmer meningsgiving (sensegiving) hos andre i organisasjonen, og de definerer meningsgiving som prosessen med å forsøke å påvirke meningsskapingen hos andre. De beskriver videre at meningsskaping og meningsgiving skjer i en slags «feedback-loop», som starter med meningsskaping hos toppleder, som deretter går over i meningsgiving fra toppleder og ut til andre. «De andre» starter deretter en meningsskaping på bakgrunn av meningsgiving fra toppleder, hvorpå de deretter starter sitt eget forsøk på meningsgiving opp mot toppleder. Weick (2012) påpeker at dominante historiefortellinger i organisasjoner

---

påvirker meningsskapingen i organisasjonen, og kan knyttes til normalisering av hendelser. Som eksempel på dette bruker han ulykken med romfergen "Challenger", hvor avvikene i egenskapene til enkelte deler av romfergen ble normalisert istedenfor at de ble ansett som avvik. Steinsvåg og Tomren (2019) beskriver problemene i en toppledergruppe i ett politidistrikt, og at de har problemer med å skape mening med tanke på styringskravene fra politidirektoratet, og at dette medfører at politimesteren har utfordringer med å få ledergruppen til å akseptere og gjennomføre disse kravene.

Det kognitive perspektivet innen strategi understreker viktigheten av meningsskappingsprosessen ved strategiske valg, og på samme måte viktigheten av meningsgiving ved implementering av de strategiske valgene. Innenfor dette perspektivet beskrives strategi formulering, hos toppleder og toppledergruppen, som en feedback-lopp mellom søk-meningsskaping-beslutningstaking. Strategiimplementering i organisasjonen, beskrives også som en feedback-loop mellom meningsgiving-meningsskaping-videreformidling, hvor meningsgiving kommer fra toppleder, som fører til meningsskaping hos mellomleder, som igjen videreformidler deres mening. Dette perspektivet understreker også viktigheten av å bruke symboler og merkelapper ved meningsgiving for å skape en felles forståelse (Narayanan, Zane og Kemmerer, 2011). På denne bakgrunn er meningsskaping et verdifullt begrep for å forstå hvordan våre informanter utøver strategisk ledelse, opplever og skaper sitt handlingsrom, spesielt sett opp mot mengden av føringer de mottar.

## 3. Forskningsdesign og metode

### 3.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi først presentere oppgavens forskningsdesign. Vi vil deretter redegjøre for de metodiske valgene vi har gjort, herunder utvalget vårt, samt våre forberedelser og hvordan vi har gjennomført innhenting av data. Vi vil også vurdere oppgavens reliabilitet og validitet.

### 3.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign kan beskrives som en reflektert plan for å belyse vår problemstilling og forskningsspørsmål, og vår valgte metode vil dermed være et hjelpemiddel til innsamling av empiri. Forskningsdesign beskrives som "alt" som relaterer seg til en datainnsamling, og alle valg i forbindelse med hva skal undersøkes, hvem skal undersøkes og gjennomføringen av undersøkelsen (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010). Vårt forskningsdesign vil beskrive toppledernes utøvelse av strategisk ledelse og opplevde handlingsrom og våre valg av tilnærming vil det bli redegjort for i avsnitt 3.3.

### 3.3 Metode

Det er problemstillingen som er retningsgivende for metodebruk (Johannessen et al. 2010). Problemstillingen er vårt forskningsspørsmål, og problemstillingen må dermed utformes slik at den kan besvares og belyses i undersøkelsen, og den må derfor være tilstrekkelig spesifikk. Problemstillingen må medføre at man kan finne egnede analytiske verktøy og egnede data som faktisk kan samles inn og analyseres. Ved utforming av problemstilling, så kan spørsmålet være åpent eller avgrenset (Ibid.).

Metode er *"hvordan vi går fram for å hente informasjon om virkeligheten, og hvordan vi analyserer for å finne ut hva denne informasjonen forteller oss"* (Johannessen et al. 2010, side 400). Metode blir nærmere beskrevet som valg og fremgangsmåte for innsamling, bearbeiding og tolkning av data, og det skilles mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Kvantitativ metode forholder seg til det kvantifiserbare, der det systematiseres ved statistisk metode, og kvalitativ metode utforsker meningsinnholdet til sosiale fenomener. Forskjellen mellom metodene



refererer seg hovedsakelig til forskjeller i data og behandling av data. Datainnsamlingen i kvantitativ metode er preget av lite fleksibilitet og strukturering i motsetning til kvalitativ metode der datainnsamlinger preges av fleksibilitet og åpenhet. Kvantitativ analyse starter etter datainnsamling, mens for kvalitativ metode utføres analyse og fortolkning parallelt med datainnsamling. Kvalitativ metode har ikke standardiserte analyseteknikker, slik som kvantitativ metode, og kvalitative data illustreres ved hjelp av sitater mens kvantitative data dokumenteres ved hjelp av tabeller. Det begge metoder har til felles er at fortolkning er et sentralt element, da statistikk og tall heller ikke er selvforklarende. *Forskere må innhente de data som er mest relevant og pålitelig ut fra problemstilling.* (Johannessen et al., 2010). I korte trekk er det tre temaer vi ønsker å få belyst i undersøkelsen, og det er hovedsakelig; beskrivelse av (hva), fortolkninger (hvorfor) og refleksjon (hvordan) med tanke på vår problemstilling.

Hensikten med metodebruk er å sikre at svar på problemstillingen blir både gyldige og pålitelige. Valg av metode vil ha innvirkning for hvilke funn undersøkelsen vil innbringe. Vi har valgt å benytte kvalitativ metode og nærmere bestemt en fenomenologisk eksplorerende undersøkelse med induktiv tilnærming. Våre valg og fremgangsmåte vil det bli redegjort for i kommende underkapitler. Vi vil understreke at hele masteroppgaveprosessen og metodebruk vil bestå av mange faser, hvor metodevalg til stadighet vil være under refleksjon, og endringer kan forekomme inntil levering av oppgaven, slik at prosessen er ikke lineær. Problemstilling og oppgavens tilnærming har vært endret utallige ganger. Vi kvernet våre funn og utvidet stadig teoriertoaret, og problemstillingen samt forskningsspørsmål ble endret og justert. Det vises til avsnitt om metoderefleksjon i avsnitt 3.7.

### **3.3.1 Kvalitativ metode**

Vi har valgt kvalitative studier som i sin form er eksplorative, og det ønskes dermed dybdekunnskap som belyser problemstillingen. Det vil dermed bli brukt kvalitativ metode i vår undersøkelse, og tilnærmingen er egnet der det forefinnes lite tidligere forskningsbasert kunnskap, slik som for politimestres handlingsrom. Vi ønsker å få frem hvordan toppledere i politiet opplever sitt handlingsrom, som er en opplevd virkelighet som vil inneholde forskjellige tolkninger og nyanser. Styrken ved å velge kvalitativ metode er at man får dybdekunnskap, fleksibiliteten er stor og resultatene kan fortolkes under datainnsamling, slik at datautvalg kan endres under undersøkelsen, for eksempel endre på spørsmål og utvide utvalg. Forskere har nærhet og åpenhet til få enheter, og kan dermed skaffe seg dybdekunnskap

(Johannessen et al. 2010). Alt man her har satt som positivt ved valg av metode, kan også få negativt fortegn. Det kan problematiseres om nærheten til informantene blir for tett, er intervjuobjektene for få og så videre. Et viktig spørsmål vi stilte oss før intervjuene, er om vi vil klare å få toppnivået i politiet til å gi balanserte svar, fordi politiet er politisk styrt, og svar kan bli preget at dette. Vi ønsker opplysende og ærlige svar, og ikke "tilpassede og lydige" svar.

Vi vil benytte oss av islett av hermeneutikk som beskrives som en tradisjon som er fortolkende, og er studier der menneskelig samhandling gjøres når forskeren selv er deltaker (Johannessen et al. 2010). Vi ønsker dermed å fortolke og analysere våre informanternes kunnskap og meninger, og vil dermed avgrense mot kvantitativ og positivistisk forskningstradisjon.

### **3.3.2 Fenomenologisk eksplorerende tilnærming.**

Eksplorative studier, også kalt problemidentifiserende, utforskende eller sonderende undersøkelser kan ha flere formål; både å utvikle nytt perspektiv eller problemstillinger man kan studere i fremtiden, eller å utforske fenomen/område som er mindre opplyst (Johannessen et al. 2010). Fordelen ved eksplorerende design er at veivalg kan besluttes underveis i undersøkelsen, og både problemstilling og utvalgsstrategi kan endres etter start av innhentet kunnskap, og innebærer stor fleksibilitet. Den kunnskap man har om politimestrenes opplevde handlingsrom er meget begrenset, og en eksplorerende studie kan medføre at man "*ser virkeligheten med nye øyne*" der både ny og uventet kunnskap kan inntreffe, noe som er vanskelig å planlegge i forkant (Ibid., s. 58).

Undersøkelsen er fenomenologisk, fordi det foretas undersøkelse hvor politimestrenes opplevelser av handlingsrom er det essensielle. Det blir gjennomført livsverdensintervjuer, og vi ønsker "*å forstå verden sett fra intervjupersonens side*" og det søkes å avdekke informantens opplevelser og erfaringer fremfor vitenskapelige forklaringer (Kvale og Brinkmann 2015, s. 20). Når et fenomen skal forstås og beskrives, så er det viktig å presisere at det er den opplevde "*virkelige virkeligheten*" som den enkelte toppleder oppfatter (Ibid., s. 45). Vi ønsker å vite hvordan informanten beskriver sin strategiske ledelse og sitt opplevde handlingsrom. Benevnelsen fenomenologisk livsverdensintervju er intervjuer hvor informantene opplever "*fenomener i sin livsverden*", som i denne oppgaven er å beskrive strategisk ledelse og handlingsrom (Ibid., s. 33). Målet for vår undersøkelse er å ekstrahere essensen av fenomenet handlingsrom, ved å beskrive enkeltfenomener som informantene

beskriver og dermed fange "*deres allmenne vesen*" (Ibid., s. 45), slik som i kapittelet om generaliserbarhet.

### 3.3.3 Induktiv tilnærming

Vi har valgt å klassifisere vår tilnærming som induktiv. Induktiv metode går fra konkrete til allmenne, slik at man finner mønstre som kan omskapes til teorier, også beskrevet som å "*avlede teorier fra empiri*" (Johannessen et al. 2010, s 398). Motsetningen er deduktiv metode, hvor man har en teori man ønsker å teste holdbarheten av (Kvale og Brinkmann, 2015). I utgangspunktet vil tilnærmingene brukes vekselvis, men vår tilnærming har hovedsakelig vært induktiv. Vår tilnærming startet i teorien, for å skaffe oss en teoretisk plattform og forankring før intervjuer. Det ble raskt klart at det er begrenset teori på handlingsrom hos toppledere i politiet, i forhold til annen teori som kan belyse vår problemstilling. Det ble dermed tatt et valg om at vi skulle gjennomføre intervjuene, og deretter dykke ned i teorien etter intervjuene. Innsamlet empiri ved intervjuer er dermed hovedtyngden i oppgaven, og beskriver opplevd virkelighet til informantene, og ansporer oss om videre teorivalg for, og bekreftelse i møtet med strategi og strategiske føringer, og det er ønskelig å belyse og skape forståelse for strategisk ledelse og opplevd handlingsrom i topplersjiktet i norsk politi.

## 3.4 Datainnsamling

I dette kapittelet skal vi redegjøre for hva slags data vi skal samle inn og refleksjonsmøter vi avholdt i forbindelse med datainnsamlingen. Med data menes i forskningssammenheng "*registrerte observasjoner som gjenspeiler og representerer det fenomenet eller den virkelighet man ønsker å undersøke*" (Johannessen et al. 2010, s 394).

### 3.4.1 Datainnsamling

For å besvare og belyse problemstillingen tilstrekkelig, vil vi kombinere innhenting av primære og sekundære data. Innsamling av data som innhentes for første gang direkte fra kilden kalles primærdata eller primærkilde, og vil i denne undersøkelsen bestå av intervju av utvalgte toppledere i politiet i Norge. Sekundære data eller sekundærkilde er annenhånds informasjon uten at man har opplevd fenomenet, og i vår oppgave vil det bli foretatt innhenting av offentlige dokumenter som omhandler oppgavens tema. Disse dokumentene må leses og tolkes i den konteksten de er tilsiktet, ettersom de ikke er skrevet til undersøkelses

formål. Vi har valgt å innhente og fokusere på dokumenter som beskriver handlingsrom og strategisk ledelse, samt tekster som belyser overordnede sentrale strategier. Flere av dokumentene var vi kjent med i tjenesten, mens andre dokumenter har fremkommet under oppgaveprosessen. Alle dokumentene er overordnede offentlige kilder, som vurderes som troverdige i et kildekritisk perspektiv.

Vi vil kun benytte oss av offisielle dokumenter, som kan innhentes ved søkemotorer som allmennheten har tilgang til. Politiets virksomhet er delvis underlagt taushetsplikt, og ettersom vi begge er ansatt i politiet kan vi ikke referere til taushetsbelagt informasjon som vi har ervervet oss i tjenesten, selv om det skulle være meget relevant for oppgaven.

### **3.4.2 Refleksjonsmøter**

I løpet av datainnsamlingsprosessen har vi avholdt jevnlige refleksjonsmøter for å diskutere aktuelle problemstillinger. Grunnet taushetsplikt som nevnt i punkt 3.4.1, medfører dette en særlig utfordring både med tanke på innhentet informasjon men også bevissthet rundt vår egen rolle. Vi jobber som avsnittsleder og seksjonsleder i Oslo Politidistrikt (OPD) og har vidtrekkende informasjon om deler av virksomheten. Vi må hele tiden reflektere over opphavet til vår informasjon, hvilken informasjon som kan deles og hva som er underlagt taushetsplikt. Vi har reflektert mye over refleksivitet, og da særlig hvordan vår bakgrunn i samme etat og vår livserfaring påvirker forskningen i hele forskningsprosessen fra valg av tematikk til referanserammer (Kvale og Brinkmann 2015). Vi har reflektert over alle aspekter av forskningsprosessen, og om vi vil medbringe fordommer og blindhet inn i prosessen samtidig som det er vanskelig å se seg selv utenfra. Slik vi oppfatter det, klarer vi å holde tilstrekkelig distanse og profesjonalitet. Vi har også reflektert sammen vår veileder. Det vises for øvrig til avsnittet om etikk og forskerrollen 3.7.1.

## **3.5 Intervju**

I dette avsnittet vil vi redegjøre for intervjuprosessen som er gjennomført. Et intervju er en samtale mellom intervjuer og informant, og data fra samtalen innsamles av intervjuer (Johannessen et al. 2010).

---

### 3.5.1 Semistrukturerte intervjuer

Vi vil bruke semistrukturerte intervjuer, som kan beskrives som intervjuer som hverken har helt lukkede eller helt åpne spørsmål, men at det benyttes en intervjuguide med tema (Kvale og Brinkmann 2015). I intervjuet kan spørsmålsstilling, rekkefølge og tematisering variere, og man pendler frem og tilbake (Johannessen et al. 2010). Det semistrukturerte intervjuet identifiseres gjennom tolv nøkkelord, som her vil nevnes kortfattet. Intervjuene baseres på forskningstema og ikke strukturerte standardspørsmål, som i vår undersøkelse vil innbefatte politimestrenes opplevde handlingsrom. Intervjuet skal belyse informantens livsverden og opplevde virkelighet, hvor informanten bruker sitt vanlige språk og beskrive hvordan de føler, opplever og erfarer, helst så spesifikt som mulig. Forskeren bør ikke være forutinntatt i forhold til tema, og bør være åpen for det uventede, og ha fokus både på det tydelige eksplisitte og det som fremkommer "mellom linjene". Forsker bør klargjøre mtp. flertydighet, men refleksjon kan både åpne for nye tanker eller skape meningsendring. Det er viktig at forskeren har fokus på sensitivitet og det mellommenneskelige. Forskeren må gjennom intervjuet være seg bevisst etiske problemstillinger, og da særlig balansegangen mellom informantens behov for respekt mtp. integritet etisk og forskerens ønske om interessant kunnskap til sin forskning (Ibid.).

### 3.5.2 Intervjuguide

Det er forfattet en intervjuguide av oss som hjelpemiddel, og spørsmålene stilles åpent slik at informanten kan belyse tema forhåpentligvis med forskjellige perspektiver og nyanser. Intervjuguiden skal hensynta at spørsmål er relevante i forhold til problemstilling samt skape en god interaksjon mellom informant og intervjuer (Kvale og Brinkmann 2015). For å stille relevante spørsmål satt vi oss inn i hovedtrekk i teorien, men slik at intervjuguiden kun var teoriladd og ikke teorigyrt. Oppbygningen av intervjuguiden inneholdt tema for undersøkelsen (hva), formålet (hvorfor) og hvordan intervjuet skal gjennomføres med nøkkelord som datainnhenting, intervjuteknikk, analyse og transkribering. Spørsmålsstillingen hadde en deskriptiv form ved at spørsmålet som oftest startet med hva og hvordan, og hovedformålet var å åpne for spontane og fyldige beskrivelser fra informant. Spørsmålene var i utgangspunktet korte, og med ett tema om gangen, og spørsmålsstillingen skulle unngå at informanten kom i en argumenterende og forklarende stilling (Ibid.). Intervjuguiden ble utarbeidet i refleksjonsmøter, og spørsmålsstillingene ble endret en rekke ganger. Vi regnet med at vi ikke ville få mye tid til disposisjon under intervjuet, grunnet at informantene er

meget travle, så vi prøvde å beregne om hvor mange spørsmål vi ville klare å belyse i løpet av cirka én time.

Vi delte spørsmålene inn i to hovedbolker; sentrale strategier og handlingsrom. I bolken om sentrale strategier var det spørsmål om hva de legger i sentrale strategier, hvilke sentrale strategier de vektla, om strategiene ble opplevd som fornuftige, gir mening og var tilpasset deres virkelighet. Den andre bolken om handlingsrom inneholdt spørsmål om hvordan informantene definerer handlingsrom og hvordan handlingsrommet oppleves, endres og påvirkes.

### **3.5.3 Utvalgsstørrelse og -strategi**

Utvalgsstørrelse belyser hvem som undersøkes (Johannessen et al. 2010), og vi har vurdert fokusgrupper og intervjuer, men har forkastet bruk av fokusgrupper grunnet kostnader og geografisk utfordringer. Vårt totale utvalg er 19 politimestre, der vi har inkludert 12 politimestre for alle politidistrikt samt 7 som representerer POD og særorgan. I utgangspunktet ønsket vi å intervju 6-10 politimestre, eller tilpasse antallet til vi hadde tilstrekkelig informasjon for å besvare problemstillingen. Vi sendte forespørsler til 7, og fikk rask respons, og valgte å starte med 6 politimestre. I perioden hvor vi sendte ut intervjuforespørsler, var det endringer i politimesterstillingene, og vi satt som kriterium at de forespurte hadde praktisk virke som politimester på intervjudispunktet.

Utvalgsstrategi er hvilke prinsipper vi legger til grunn for utvelgelsesprosessene (Johannessen et al. 2010). Vi valgte toppledere delvis ut fra nærhet til eget arbeidssted samt kostnader og tilgjengelighet. Begge kjønn er representert, og det er noe variasjon i alder, geografisk tilhørighet og erfaring, selv om dette ikke ble nevneverdig vektlagt. Alle informantene har juridisk embetseksamen, og flere har etterutdanning. Det er ikke tatt hensyn til størrelse på politidistrikt og antall ansatte.

Utvalget for denne undersøkelsen er toppledergruppen i norsk politi. Dette er en relativt liten gruppe og vi har derfor et begrenset utvalg av informanter. Bakgrunnen for at vi har valgt denne gruppen er at vi ønsket å benytte oss av elite-informanter. Kvale og Brinkmann (2015) beskriver elite-informanter som ledere eller eksperter som innehar stillinger med stor makt. Studier med bruk av elite-informanter er en viktig del av strategisk ledelsesforskning (Aguinis og Solarino, 2019). Elite-informanter kan gi oss kunnskap om hvordan de øverste delene av en organisasjon påvirker hele organisasjonen, denne gruppen er derfor viktig for å utvikle og

forstå strategiske problemstillinger (Ibid.). En annen fordel ved å benytte seg av elite-informanter er at en potensiell asymmetrisk situasjon mellom intervjuer og intervjuobjekt vil kunne oppveies av elite-informantens makt. Samtidig vil elite-informanter være vant til å dele sine opplevelser og synspunkter (Kvale og Brinkmann, 2015).

En mulig ulempe med bruk av elite-informanter er at de er så vant til å svare på spørsmål at de har forberedt svar før intervjuet begynner. Dette kan føre til at svarene blir farget av det informantene ønsker at svarene skal bli (Kvale og Brinkmann, 2015). Dette setter store krav til oss som skal gjennomføre intervjuene for å komme forbi eventuelle forberedte svar (Ibid.). Kvale og Brinkmann (2015) understreker at ved intervjuer av elite-informanter må intervjueren ha svært god kunnskap om temaet for intervjuet. Kun da vil intervjueren kunne oppnå en symmetrisk relasjon med intervjuobjektet. Bourdieu (2007) beskriver asymmetri mellom forsker og informant, og man må forsøke å redusere asymmetrien for å oppnå en "ikkevoldelig" kommunikasjon. I et nøtteskall betyr det at dersom det er asymmetri og forskjell i for eksempel språklig kapital og sosial rang, så kan "voldelig" kommunikasjon øke. Vi reflekterte her over at vi er i linjeledelse i politiet, og at dette kan ha hatt en betydning. Samtidig opplever vi ingen form for autoritetsfrykt eller at det oppstår kime til opplevd asymmetri som påvirket intervjusituasjonen.

### 3.5.4 Intervjusituasjonen

Alle informantene fikk i forkant av intervjuet tilsendt problemstilling og informasjonsskriv. Intervjuet ble foretatt på informantens arbeidsplass, og tidsrommet var satt til 45 minutter. Det ble lagt stor vekt på at avsatt tidsrom for intervjuet skulle overholdes, både fra intervjuere og informanter. Vi oppfattet at dette var en grei ramme å forholde seg til, og førte til fremdrift i intervjuet, men uten at dette nevneverdig ga seg utslag ved opplevd tidspress. Intervjuet ble utført på en strukturert måte, og gjennomført hovedsakelig av én intervjuer, hvor den andre sørget for eventuelle oppfølgingsspørsmål og eventuell fremdrift. Vi forsøkte å la informanten snakke ut uten avbrytelser og vi prøvde å ha en åpen innstilling samt stille oppfølgingsspørsmål for utdypning. Vår rolle var i utgangspunktet aktiv lyttende, og vi stilte oppfølgingsspørsmål der det var nødvendig. Vi hadde forkunnskap om informantene, og har observert deres virke i etaten. Våre veier har også krysset hverandre profesjonelt, og vi er alle ansatte i samme etat. Vi har reflektert over betydningen av dette, og om det har influert på svarene vi har fått. Alle informantene bidro med mye kunnskap og holdt seg til hovedsakelig til intervjuguiden. Flere av svarene inneholder maleriske beskrivelser, og til dels utradisjonell

ordbruk, formentlig åpenhet og språk som ikke er preget av fagtermer eller nøytrale beskrivelser. Hvorvidt dette er representativt for informanten, og om intervjuere utenfor etaten ville fått lik ordbruk er vanskelig for oss å vurdere.

Vi har reflektert over problematikk rundt reaktivitet, hvor problemstillingen er om informantene oppførte seg avvikende fra hvordan de ellers ville ha gjort (Kvale og Brinkmann 2015), og et spørsmål vi stilte oss var om politimestrene ville svare ærlig eller om de ville forestille seg i intervjusituasjonen. Vi har fokusert på at vi vil sørge for at informanter ikke kan identifiseres i oppgaven, og det ble nevnt flere ganger under intervjuet av intervjuer og informant.

## 3.6 Analyseprosessen

Vi skal i dette avsnittet gjøre rede for analyseprosessen fra gjennomførte intervjuer til presentasjon og drøfting av funn.

### 3.6.1 Intervju og transkribering

Alle intervjuene ble tatt opp på lyd, og begge skrev også egne notater på hver vår intervjumal. Alle lydopptakene med intervjuer ble i ettertid transkribert. Transkribering er ordrett utskrift fra intervjuer som danner grunnlag for analyse av data (Johannessen et al. 2010). Transkribering ble omfattende til tross for tidsbegrensningen på 45 minutter per informant, og nærmere 100 siders tekst ble utarbeidet. Utfordring mtp. transkriberingen er balansen mellom trofasthet til alt som fremkommer i intervjuet og samtidig at man ikke reduserer til kun det uttalte ord. I et intervju vil det være andre faktorer som kroppsspråk, mimikk og pauser (Bourdieu, 2007) få betydning, og informantene har til dels tydelig gestikulasjon og kroppsspråk som er vanskelig å formidle i transkriberingen. Intervjuene ble transkribert nøyaktig ord for ord, hvor pauser, opphold, unødvendige småord og uttrykk som "ehhh" og "hmm" ble inkludert. Vi har valgt å benevne informantene med hvert sitt tall, så det har ikke vært nødvendig å fjerne navn. Det er et avsnitt i et intervju som ikke er transkribert, og det er fordi det ble en samtale mellom informanten og en ansatt som ikke er relevant for undersøkelsen. Intervjuene ble foretatt i løpet av én uke, og det var 6 informanter. Vi erindrer intervjusituasjonen godt, slik at det som eventuelt ikke vil bli fanget opp i en transkribering kan formidles skriftlig i oppgaven.



### 3.6.2 Bearbeiding av intervjuene

Analyse vil alltid innebære en eller annen grad av dekontekstualisering og rekontekstualisering, og ved rekontekstualisering er det viktig at forskeren er seg bevisst den opprinnelige sammenheng og den nye sammenhengen av datamaterialet (Malterud, 2017). Ved eksplorativ tilnærming vil det dermed oppstå ny kunnskap. Vår datainnsamling medførte en stor mengde empiri, og det ble tidlig besluttet at empirien måtte systematiseres. Det første grepet vi gjorde var å lage en tabell med det vi oppfattet som foreløpige systematiserte kategorier. Vi bestemte oss for å analysere intervjumaterialet i to hovedkategorier; strategi og handlingsrom med underkategorier. Informantene nevnte mange begreper som gikk igjen i alle intervjuene og brukte ganske lik eksemplifisering, og ved flere gangers gjennomlesning av intervjuene la vi inn de underpunkter vi mente reflekterte empiri. Vi hadde flere refleksjonsmøter og diskuterte og frem til følgende skjema med 15 underpunkter på strategi og 14 underpunkter på handlingsrom.

Strategi	Handlingsrom
Hva er	Prioritere opp/ned
Hvilke	Hva er
Din virkelighet	Hva betyr det
Målstyring	Opplevelse av
Gir de mening	Endring
Dialog	PNP
PNP	Tillitt
Endringer	Linjen
2 per 1000	Budsjett
Voldtektsaker	Frihet/Øremerking
Ansvar	Andre PM
Tolkning/oversettelse	Andre faktorer
Trinnhøyde/prioritering	Sensemaking
Sensemaking	Hvor stort bør du ha
Tillitt	

På bakgrunn av tabellen, utarbeidet vi et excel-skjema der empiri ble plottet inn manuelt etter tema.

nr	A	B	C
5	Handlingsrom	Opplevelse	Da blir jeg selvfølgelig mere ansvarlig også.. det er mitt ansvar og klare å levere på de midlene vi har, men jeg tror det ville være lurt. Jeg tror at ved at det blir for mye detaljstyring og får mange sånne øremerker og.. så.. så tror jeg også at man føler mindre ansvar fordi at det kommer noe derfra; her er pengene.. ja da har vi fått laget et sånt prosjekt eller.. så jeg tror på større grad av tillitt i den forstand at du har handlingsrommet til å disponere pengene om budsjettmidlene på klokkest mulig vis. Men det stiller også større krav til deg som leder. At det ville vært også positivt for resultatene.
6	Handlingsrom	opplevelse	Så det eneste handlingsrommet jeg har er å gå ned på antall stillinger..
7	Handlingsrom	Opplevelse	Hvis du skal snakke litt handlingsrom nå da.. nå sitter vi jo med budsjettprosessen for 2020. Og i realiteten så sitter vi og <u>fordeler hvem som skal ha et nedtrekk.. litt. Også tror jeg.. for vi okker og bærer oss da når vi prater med politidirektoratet.</u>
8	Handlingsrom	Opplevelse	Jeg har alltid funnet handlingsrom så det handler vel egentlig om å lete etter det.
9	handlingsrom	Opplevelse	Det er jo.. jeg vil jo aldri si at det er stort nok. Jeg vil jo alltid ha mer. Altså, det er jo.. men jeg har aldri opplevd det egentlig som et problem. Og hvis jeg har kjent på at det er trangt så tenker jeg da er det jo jeg som må finne veien ut. Det er jo det jeg får lønn for.. og det er jo.. så da får jeg skape det handlingsrommet da.

Fremgangsmåten var at hver av oss delte tema mellom oss, som deretter ble klippet ut fra transkriberingsdokumentene og limt inn på riktig del av excel-skjemaet, jfr. utsnitt. Det ferdige skjemaet ble gjennomgått flere ganger, og tekst ble flyttet for å få en riktig kategorisering. Dette var en meget tidkrevende prosess, men det medførte at vi fikk god oversikt over empiri og økt forståelse av innhentet empiri. Ettersom vi er to studenter som skriver sammen, så hadde vi refleksjonsmøter hvor vi gikk igjennom skjemaene flere ganger og diskuterte kategorisering. Deretter ble hver underkategori gjennomgått og teksten ble ekstrahert til funn i kapittel 4. Ved en slik systematisering og sammenstilling, så erfarte vi at man lettere holder oversikt og kan sammenligne svar fra informantene.

Tolkningsnivået er i all hovedsak selvforståelsesnivå, hvor det er en slags sammenfatning av informants og intervjuers forståelse av det som blir sagt. Teoretisk forståelsesnivå, hvor det ved tolkning benyttes en teoretisk ramme, vil bli trukket inn i likhet med "common sense" nivået hvor forståelsesrammen er bredere enn informantens egen. Dette fordi vi har lest en del teori, og har erfaring fra samme etat, og dette vil i noen grad prege tolkningen (Kvale og Brinkmann 2015). En forsker vil være preget av sine teoretiske perspektiver, kulturell- og faglig bakgrunn, og dette er belyst i avsnitt 3.7.

Analyseprosessen er som tidligere beskrevet ikke lineær, og vi har gått i sløyfer gjennom hele prosessen. Vi har lest de transkriberte intervjuene en rekke ganger, både ved beskrivelse av funn i kapittel 4 og ved bearbeidelse i diskusjonskapittel 5. Under bearbeidelsesprosessen, som er beskrevet tidligere i nærværende avsnitt, ble intervjuene gjennomgått en rekke ganger. Det er ikke slik at vi forkastet de transkriberte intervjuene etter at de var kategorisert. Flere ganger etter kategorisering ble intervjuene gjennomlest, slik at vi tolket hvorvidt dekonstruksjon og rekonstruksjon fremsto slik vi tolket intervjuet i sin helhet. Vi måtte dessuten unngå at ikke sitater og sammenstillinger fikk en annen mening enn slik vi tolket informanten uttalte det umiddelbart i intervjuet.

---

## 3.7 Metoderefleksjon

I dette avsnittet vil vi reflektere over kvaliteten på forskningen vår. Vi har valgt å fokusere på etikk og forskerrollen, reliabilitet og validitet.

### 3.7.1 Etikk og forskerrollen

Etikk må være en del av hele forskningsprosessen, og er en retningslinje og ikke svar på et konkret normativt valg utført av intervjuer. Det er særlig tre krav som stilles til forskningsetikk, og det er krav til privatliv, korrekt gjengivelse og informert samtykke (Jacobsen et al. 2010), og undersøkelsen baserer seg på disse grunnleggende etikkkravene. Informanten har i forkant fått tilsendt et informasjonsskriv som blir underskrevet av informanten før intervjuet startet, og brevet inneholdt deltakelsessamtykke, tilgang og eierskap til datamaterialet, muligheten for å trekke samtykke på ethvert stadium av undersøkelsen, ivaretagelse av anonymitet og informasjon om vår veileder.

Et forskningsintervju er gjennomsyret av etiske problemstillinger og intervjuers ønske om interessant kunnskap, samtidig som intervjuers respekt for intervjuobjektets integritet krever en fin balanse (Kvale og Brinkmann 2015). Dette kan også beskrives som en "kalibrering" av sosial avstand, der man hverken skal være venn eller få informant til å føle seg som "*insekt under et mikroskop*" (Ibid., s. 35). Begge intervjuerne er ansatt som ledere i OPD på nivå 3 (seksjonsleder) og 4 (avsnittsleder), med inntil 20 års erfaring fra etaten. Vi har valgt å gjennomføre empirisk undersøkelse av toppledernivået i politiet, og det kan medføre at vi kan stå i et nåværende eller tidligere linjeansvar mtp. intervjuede toppledere. Vi har som tidligere nevnt reflektert om dette linjeansvaret kan påvirke intervjuene. Vi snakker samme "stammespråk" som politimestrene, vi er begge ledere i etaten og har forståelse, erfaring og innsyn i krav og handlingsrom til offentlige ledere, og det kan være enklere å tolke og analysere funn, fordi vi har lang erfaring fra etaten. Samtidig kan det bety at eventuelle oppfølgingsspørsmål ikke stilles og at vi ikke har nødvendig distanse. Selv om vi har tatt forskerhatten på, så får vi samtale med det øverste ledernivå i etaten, og det kan medføre en viss form for begeistring. Vi har en intervjuguide, begrenset tid med informantene og to som intervjuer, og vi opplevde at vi stilte de samme spørsmålene til alle informantene, og at informanten var i fokus og ikke vår posisjon. Begge intervjuere har trening i å gjennomføre avhør og vitneførsel, og i det ligger viktighet av så objektiv tilnærming som mulig, profesjonell relasjonsbygging til vitner som her kan overføres til informant, at det skal stilles åpne og ikke

lukkede og ledende spørsmål og notoritet, presisjon og etterrettelighet ved nedskrivning. Det vil være en forskjell fra en avhørssituasjon og et intervju med tanke på frivillighet, maktforhold og rettigheter, men de opparbeidede kunnskaper kan brukes analogisk ved intervju av informanter. Vi har også etikk som en del av vår utdanning ved Universitetet i Oslo (UiO), Politihøgskolen (PHS) og Høyskolen i Innlandet (HINN), så etikk er meget godt kjent for oss og er til nesten daglig refleksjon i vårt virke.

Nærheten til informantene gir oss fordeler og ulemper i oppgaveprosessen. Vår nærhet kan gi utfordringer med tanke på forskningsperspektivet, fordi vi kan forlede oppmerksomheten vår til det vi finner interessant, vi kan tenke konsekvenser av det vi skriver og vi kan tolke uttalelser på en fordelaktig måte for etaten. Vi har redegjort for hele analyseprosessen, som inkluderer lydopptak og grundig bearbeidelse av intervjuene. Intervjuene ble som nevnt tidligere lest gjennom mange ganger og det ble reflektert over tolkning.

Ved å intervju informanter om deres opplevelse av handlingsrom, trår vi som intervjuere inn i informantenes private sfære både som enkeltmenneske og som yrkesaktør. Informant skal ikke bli utsatt for uakseptabel påvirkning, og herunder at intervjuer og informant ikke føler de har gått for lang eller gitt for mye informasjon (Johannesen et al. 2010). Det ble av flere informanter understreket at de var anonyme, og det ble et par ganger påpekt at de ikke ønsket å bli referert på eksplisitte utsagn. Vår forståelse av dette var for å unngå å bli identifisert, og ikke at de delte taushetsbelagt informasjon. Utvalget av potensielle informanter til vår undersøkelse er begrenset (se kapittel 3.5.3), enkelte av informantene har også enkelte utsagn som kan muliggjøre identifisering. Vi har derfor valgt å ikke henvise til informantene med nummerering, for å begrense muligheten til å sette forskjellige utsagn i sammenheng. Dette er gjort kun for å ivareta informantenes anonymitet.

Undersøkelsen er meldepliktig til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD), og det var påkrevet med en tillatelse fra POD, som er innhentet. Vi hadde også muntlig konstruktiv dialog med POD vedrørende taushetsplikt, og dette gjorde at vi reflekterte kontinuerlig over opphav til våre data. Vi har en stor kunnskapsbase i politiet og det produseres mye interessant materiale som vi gjerne skulle ha inkludert i vår oppgave, men grunnet taushetsplikt begrenses denne muligheten til å gjengi signaler, policy og interne dokumenter.

### 3.7.2 Reliabilitet/troverdighet

I kvalitativ metode brukes ofte begrepene troverdighet og pålitelighet i stedet for reliabilitet, (Johannessen et al. 2010). Begrepet reliabilitet er likevel nyttig, fordi begrepet er så innarbeidet i kvantitativ forskning at noe kan gå tapt ved oversettelse (Ringdal, 2001, s. 248). Reliabilitet relaterer seg til spørsmålet om forskningen og hvorvidt hele forskningsprosessen er utført på en tillitsvekkende måte (Ringdal, 2001, s. 248). I forhold til denne oppgaven kan vi spørre oss om vi undersøkte fenomenet handlingsrom slik vi sier vi undersøker fenomenet. Reliabilitet er avdekking av evt. målefeil og forskerens refleksjon om hvorledes innsamling av data har foregått, særlig opp mot feilkilder (Ibid.). Videre relaterer reliabiliteten seg til om en annen intervjuer vil få samme resultat, med samme data.

Reliabilitet mtp. om en annen intervjuer vil få samme data, så er det mulig at våre resultater preges av at vi er ansatt i politiet og kan "stammespråket", kontekst ved at intervjuere er ledere og kjenner godt til ledelsesutfordringer, og at intervjuere og informanter hadde krysset hverandre i yrkessammenheng vil ha noe innflytelse. Vår refleksjon er at dette muligens gjør at vi har fått mer intervjumateriale enn andre ville fått, men at det ikke er begrensende ved at informanter forestiller seg for oss. Det er kanskje grunn til å tro, at fordi vi er i linjeledelse i samme etat, og har god kjennskap til enkelte av informantene, så kan de ha følt en større forpliktelse til å besvare spørsmålene utfyllende. Opplevd handlingsrom er også en størrelse som kan påvirkes av tid, så opplevelsen kan trolig endres på relativ kort tid og kan være avhengig av mange faktorer som er dynamiske. Vi viser også til refleksjoner rundt vår rolle som ansatte som undersøker egen etat i avsnitt 3.7.1.

### 3.7.3 Validitet

Validitet er spørsmålet om man har undersøkt det man mente å undersøke, og *"hvor godt, eller relevant data representerer det fenomenet som skal undersøkes"* (Johannessen et al. 2010). Validiteten kan vurderes av forskeren og informanten. Begreper som gyldighet, overførbarhet og relevans benyttes ofte i stedet for validitet. Validitet refererer seg til problemstilling og tema. Forskeren må reflektere om innsamlede data er relevante, og om innsamlingen er for snever eller på annen måte ikke gir en reel fremstilling av tema (Ringdal, 2001). I vår oppgave har vi vedlagt intervjuguide, beskrevet datainnsamling med transkribering koder/kategorisering, bearbeiding av intervjuer og beskrevet tolkningsprinsipper. Det er benevnt hvilke strategiske dokumenter vi har innhentet med referanser i oppgaveteksten. Egen

rolle i politiet er reflektert, og informantene og utblinking av disse er beskrevet kort. Vi har hatt egne refleksjonsmøter, hvor vi har diskutert hele arbeidsprosessen og funn, og vi har også diskutert dette med veileder.

Bekreftbarhet i kvalitative studier relaterer seg til tolkningskvalitet og undersøkelsens innsikt støttes av andre undersøkelser (Ringdal, 2001) Det er lite forskning på handlingsrom hos toppledere i politiet, og det er derfor lite mulighet for å sjekke data opp mot andre undersøkelser.

Kvalitativ forskning, og særlig intervjubasert forskning, blir stadig foreholdt at det er for få intervjupersoner, og at resultater dermed ikke kan generaliseres. I vår studie er det 6 informanter av totalt 17 mulige informanter. For kvalitative studier er det diskutert i teorien, om hvorfor det må generaliseres og hvorfor må det være slik at all vitenskap må "*være universell og gyldig til alle steder og på alle tidspunkter, for alle mennesker og fra evighet til evighet?*" (Kvale og Brinkmann 2015, s 289). Tanken om global generalisme kan reduseres til spørsmål om resultatet kan overføres til andre relevante situasjoner (Ibid., s. 290). I vår studie opplevde vi en metning, og valgte å ikke innkalle flere informanter, og vi reflekterte over om vi ville ha fått tilført oppgaven mer ved å innkalle flere, og konkluderte at det trolig ikke ville medføre ytterligere kunnskap.

Vi har reflektert over følgende ved valg av metode. Gyldighetsområdet til kvalitative studier er omdiskutert, og det er også diskutert om begrepene generalisering, reliabilitet og validitet kan brukes og har relevans i kvalitativ metode. I kvalitativ metode brukes ofte begrepene troverdighet og pålitelighet i stedet for reliabilitet, bekreftbarhet i stedet for validitet og overførbarhet i stedet for generaliserbarhet (Johannessen et al. 2010). For kvalitative studier er det i teorien diskutert hvorfor det må generaliseres og hvorfor det må være slik at all vitenskap må "*være universell og gyldig til alle steder og på alle tidspunkter, for alle mennesker og fra evighet til evighet?*" (Ibid., s. 289). Tanken om global generalisme kan også reduseres til spørsmål om resultatet kan overføres til andre relevante situasjoner (Ibid., s. 290). I vår studie vil spørsmålet være om det er slik at intervju av 6-10 toppledere kan brukes internt og eksternt til noe opplysende og håndfast, som etaten kan nyttiggjøre seg det oppgitte tema. Gyldigheten av generaliseringen er avhengig av «*I hvilken grad trekkene som sammenlignes er relevante, noe som igjen er avhengig av en innholdsrik og dyptgripende beskrivelse av saken*» (Kvale og Brinkmann s 291). Dette avhenger av at "*beskrivelsen av intervjuprosessen og intervjuproduktene er av høy kvalitet*" (Kvale og Brinkmann s. 294). Det blir dermed viktig

for oss, som i all forskning, å ha sterkt fokus på validitet og reliabilitet. Validitet er spørsmålet om man har målt det man mente å måle? Validiteten kan vurderes av forskeren og informanten. Bekreftbarhet i kvalitative studier relaterer seg til tolkningskvalitet og at undersøkelsens innsikt støttes av andre undersøkelser og tolkningskvalitet (Ringdal, 2001, s 248).

Som beskrevet er det med bevissthet om egen nærhet og fokus på etiske utfordringer, at vi velger å intervju våre toppledere i politiet. Vi vil i det etterfølgende presentere våre funn fra intervjuene.

## 4. Presentasjon av funn

I kapittel 3 om metode redegjorde vi for hvordan vi har innhentet data og beskrev bearbeidingsprosessen av empirien fra intervjuer av politimestre. I nærværende kapittel vil vi presentere primærdata ved empiri som belyser oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, og som er relevante i forhold til utvalgt teori i kapittel 2. Analysekapittelet er inndelt i hovedkategoriene strategi og handlingsrom med underpunkter, ettersom dette var de to hovedtemaene i intervjuene som beskrevet i avsnitt 3.6.2.

### 4.1 Strategisk ledelse

Informantene får en rekke spørsmål om sentrale strategier og føringer, og vi har derfor valgt å lage et eget avsnitt med underavsnitt om temaet.

#### 4.1.1 Hvordan beskriver informantene strategi og hvilke sentrale strategier, dokumenter og føringer nevner informantene?

Strategi blir av informantene beskrevet som de overordnede premisser og valg som tas på høyt nivå, og en informant beskriver at *«det ikke må være på så høyt nivå at det blir helt retningsløst. Da blir det mer slagord, og det skal det ikke være. Så det må innebære et valg, det må innebære retning, så du må ned på et nivå der du rent faktisk tar et valg, men det må samtidig være såpass overordnet at det gir retning»*. Strategi beskrives også som å sette mål inn i kontekst både i forhold til dagens situasjon, men også for å vurdere om det er behov for endringer.

Det beskrives at den overordnede strategien for alle politimestrene er, uavhengig av antall styringssignaler, å få mye kraft ut av ressursene de har til rådighet og gi best mulig polititjeneste til borgerne.

En rekke informanter nevner at det er mange føringer som de må ta hensyn til, og lister opp hvem de anser som leverandører av sentrale styringssignaler og strategier. Informantene nevner strategier og styringssignaler som kommer fra Stortinget til JD og videre til POD som for eksempel tildelingsbrev, Riksadvokaten og i særdeleshet rundskriv om mål- og prioriteringer, og som utøves gjennom statsadvokatinspeksjoner i politidistriktene, lov, Politireformen, PST, og Hovedredningssentralen (HRS). De fleste informantene bruker mest tid og refleksjon til å beskrive styringsdialogen med POD, den sentrale strategien om to



politiårsverk per 1000 innbyggere innen 2020, og Riksadvokatens målkrav vedrørende maksimum saksbehandlingstid på 130 dager for voldtektssaker og lovbestemt krav om maksimum 42 dager for ungdomssaker.

#### 4.1.2 Politireformen – "post reform"

Alle informantene nevner Politireformen, og at gjennomføringen av reformen har vært preget av store utfordringer i norsk politi. Flere informanter opplyser at det er en helhetlig reform der etaten fokuserte for mye på at alt skulle være likt, og viser til den sentrale strategien «*et politi*». Informantene opplyser at dette utviklet seg til at alt politi skulle være helt likt, og ikke det som burde vært fokuset i reformen, at borgerne skulle få samme kvalitative tilbud på polititjenesten. En samlet beskrivelse er at det har vært store utfordringer i forhold til reformen, og at de burde fått større handlingsrom. En informant uttrykker at resultatet viser at noe har gått «*lost in translation*», og en annen informant beskriver dette som «*det er noe der vi ikke helt har truffet på i forhold til at alle har bygd over samme lest, fordi lesten passer ikke nødvendigvis til alle*». En informant beskriver at vi ville fått mye mer ut av reformen hvis det hadde blitt akseptert litt mer «*slakk*» og hvis ikke alt skulle være så likt, «*for det ble jo et politi, men jeg vet ikke hva det er for noe*».

Informantene beskriver at politireformen på det nåværende tidspunkt har beveget seg til et nytt stadium, og flere bruker begrepet «*post-reform*» for å beskrive endringen. Det oppleves som om politidistriktene har gått over i en fase med organisasjonsutvikling. En av informantene beskriver dette med en metafor om forskjellen mellom en arkitekt og en byggherre. Politiet har ferdigstilt arkitekttegningene, og nå er de byggherre og skal vurdere «*om vi kan koste på oss ett nytt vindu eller en ny dør, men vi skal ikke bygge et nytt hus*». En av informantene beskriver at «*rammer og retningslinjer*» la føringer for politireformen ved første gjennomgang og dette var en «*ganske deprimerende lesning*», fordi den fremsto som så enorm at det var uoverkommelig.

#### 4.1.3 Målstyring

Informantene beskriver særlig strategi opp mot målstyring, og nærmest samtlige beskriver at det er for mange måltall og at det meste er «*knagget opp i måltall*». En informant beskriver at de har «*forpliktelser i alle bauger og kanter egentlig*». Det kvantifiseres til nærmere 25 handlingsplaner, og ca. 220 mål i tillegg til tildelingsbrevet. Det beskrives at måltall ikke må bli uoppnåelige eller stadig kreve forbedringer uten at det er begrunnet eller analysert, slik at

man ikke retrospektivt bedømmer tidligere innsats som dårlig. Dette beskrives som en dårlig dynamikk og mekanisme, og som en informant uttrykker det *«ikke noen god måte å forene krefter på som har gjort en super innsats i politiet i en årrekke»*. Det foreslås fra flere informanter at noen av strategiene er modne for revurdering og endring. Flere opplever en ny vilje i POD for dette med tanke på ambisjonsnivå, hvor mye politidistriktene klarer på én gang samt formuleringsmåte.

Detaljstyring beskrives av flere informanter som unødvendig inngripen. Tema som kommer opp i den politiske diskursen resulterer ofte i krav om ytterligere innstramminger og at politiet skal styres mer, og det oppleves som lite ønskelig. Det bør heller være større fokus i den politiske meningsutvekslingen på hvorfor man ikke oppnår tallene, og ikke på at den enkelte politimester hele tiden skal forklare, for da kommer man inn i *«håpløshetens dal»* som en politimester uttrykker det. Tall og nedlagt arbeid er ofte ikke en sammenlignbar størrelse, og det gjøres svært mye innsats i politiet som ikke måles. Feil målstyring beskrives som meningsløs, og derfor må det målstyres på en klok måte. Det blir gjentatt at jo færre måltall, desto bedre.

En av informantene bruker en metafor om *«høna og egget»* for å beskrive vekselvirkning mellom tildelte ressurser og oppnådde resultater. Det beskrives som at dersom oppdragsgivere eller leverandører av styringssignaler og strategier opplever at politiet ikke leverer på forventninger, så får politiet detaljstyring i retur. Opplevelsen er at det har blitt mer profesjonell rigg rundt målstyring og etatsstyring de siste årene, og det er positivt at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) forfatter en langtidsplan og har blitt mer strategisk. Det oppleves at hovedstrategiene er fornuftige, men det beskrives et fokus som ofte tilpasses en boks, istedenfor på politileveransenes kvalitet, fordeling og balansert ressursbruk.

Det uttrykkes at målstyring ikke nødvendigvis ivaretar kvalitet og det forspørres hvordan eller hvorfor målkravet er beskrevet slik det er; slik en informant uttrykker *«at voldtektssaker skal være ferdig etterforsket i løpet av 130 dager, og hvor kom det fra?»*. Det beskrives videre at man ikke kan løse en utfordring ved å sette tidsfrist eller måltall. Strategien om to politiårsverk per 1000 innbyggere innen 2020 skal i utgangspunktet være en strategi som styrker politiet, og skal være tidenes løft for norsk politi. Når strategien er konkretisert til måling av årsverk i politidistriktene, så sikrer man utdanning av flere i politisektoren. De store utdanningskullene får ikke jobb i tilstrekkelig grad, og når det kommer pålegg om å ansette flere, oppstår en negativ spiral.

Flere informanter uttrykker at Riksadvokaten og POD må bli mye tydeligere på felles styringssignaler. Det vises til at det i overordnet virksomhetsplan ikke står nedtegnet noe om påtalemyndigheten og Riksadvokaten, og en informant uttrykker at *«det blir jo liksom helt håpløst for da har vi liksom to sett av krav»*, og det anmodes om en opprydding. Det vises til at det er opprettet nye fagforvaltningsspor, og en helt ny linje som har *«egen kanal inn og som får egne styringssignaler»*, slik at hele bildet av styringssignaler blir uoversiktlig.

#### 4.1.4 Tolking/oversetting av sentrale strategier og styringssignaler

Oversettelse beskrives av informantene som å stramme opp og ramme inn sentrale strategier og styringssignaler. Informantene oppgir at de bruker mye tid på oversetterjobben, og beskriver det som en viktig del av sin lederjobb, og en uttrykker det slik *«vi bruker mye tid på å oversette i jobben. Jeg tenker at det er kanskje det viktigste jeg gjør»*. Ledere oversetter slik at informasjon skal bli gripbart for organisasjonen, og prøver å tolke og forklare det store bildet slik at hver enkelt strategi skal bli forståelig i en større kontekst slik at hver ansatt ser helheten de er en del av. Det er avgjørende for politimestrene å forstå den politiske konteksten og hvordan POD opplever prosessene med Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det beskrives at strategiens kontekst kan være avgjørende for hvordan lederne oversetter og iverksetter. Det kan være at strategien er politisk styrt eller er et kompromiss, og dette ansees som nyttig og viktig kunnskap for informanten fordi alternativet kunne ha vært verre og det blir det enklere å oversette. Et eksempel på hvor man bør vite historikken, er to politiårsverk per 1000 innbyggere fordi det kan fremstå som et *«dysfunksjonelt krav»* samtidig som det gir politietaten mer penger. En informant beskriver viktigheten av dette slik; *«hvis du bare tar utgangspunkt i egen virkelighet så oversetter du ikke en pøkk»*. Et eksempel som blir nevnt er voldssakene med 90 dagers saksbehandlingsfrist fra POD og Riksadvokaten (RA). Det er viktig at dette ikke bare blir et ansvar for påtalemyndigheten men hele politidistriktet, slik at *«hele riggen har den forståelsen at når den saken kommer inn, så skal den liksom.. få liksom highway inn til påtaleavgjørelse, og der er vi overhodet ikke»*. Det er god støtte å få i oversetterjobben hos POD gjennom styringsdialogen. Innførte resultatavtaler mellom POD og politidistriktene viser hva som er utfordringer i hvert politidistrikt og hva de skal jobbe med det førstkommende året og deretter de kommende årene.

Ved oversetterjobben er informantene opptatt av å tolke hensikten bak styringssignalet eller det strategiske dokumentet. Spørsmålet er ofte om det fremstår som klokt og hva er riktig ressursbruk for å få det til å virke og hvordan de kan få det til å fungere. Dette kan blant annet

være å avverge at lederen kun gjør det den blir bedt om uten å tenke etter. En av informantene viser til Politiets styringsverktøy (PSV), og at lederne ikke bare må være opptatt *«av å krysse av, men å reflektere over; hvorfor har vi dette målet, hva er hensikten bak, hva skal vi egentlig?»*.

Det gjentas fra flere informanter at man må være mer opptatt av effekten av styringssignaler og beslutninger. En informant uttrykker det slik; *«vi må være mer opptatt av effekten, enn å knagge av at vi har en boks på plass, eller at vi er lydige overfor våre oppdragsgivere på helt sånne rigide ting som gjelder struktur og sånne ting, men tenke hva var egentlig tanken når det gjelder å få effekt av dette. Og så gjøre de kloke tingene opp mot det, og det tenker jeg er merverdien av å ha ledere»*. Dette overføres til budsjettprosessen ved at de viktigste strategiene gjenspeiles i fordelingen av budsjettet, og på denne måten kan politidistriktet dra i lag. Balansegang mellom å fremheve det som fungerer bra og likevel få alle til å bidra med aksjer i helheten, er en målsetting ved tolkning. Dette blir sett på som en krevende og kontinuerlig prosess.

Tolking av strategier differensieres, og informantene viser til at for eksempel POD sine "rammer- og retningslinjer (RR)" tolkes forskjellig fra retningsgivende til bokstavtro. Informanter som tolket RR som retningsgivende søker hovedstrategiene, intensjonen og prosesskravene, men søker å finne *«egen vei»*. En informant beskriver det slik *«...og vi måtte jo finne vår egen måte å innfri kravene med RR, fordi kravene gikk jo overhodet ikke opp»*. Det fremkommer videre at de vektlegger hensynene om å gi bedre og likeverdig polititjeneste til publikum.

Beslutningsstøtte ved oversetterjobben fremheves av flere informanter som viktig, og flere bruker ledergruppen eller annen beslutningsstøtte. En informant uttrykker det slik *«jeg er helt avhengig av beslutningsstøtte, for jeg har ikke noen synske evner så jeg ser hva er det vi har kapasitetskraft, hva er det som er realiserbart, og hva har vi faktisk mulighet til å få til her»*.

Mange av informantene oppgir at de foretar en risikovurdering, som er mer eller mindre grundig ved vurdering av prioritering og trinnhøyde av sentrale styringssignaler. Det beskrives at de kommuniserer tydelig oppover til leverandører om hva de setter på vent, og hva de trenger ytterligere midler til for å oppnå en god gjennomføring. Det er ingen informanter som sier at de ser helt bort fra en strategisk føring.

De fleste setter lite spørsmål ved Riksadvokatens mål- og prioriteringsrundskriv, og da særlig fordi den representerer rettssikkerhet. Føringer fra Riksadvokaten følges omtrentlig etter punkt og prikke. Ved spørsmål om hvorfor det er slik, er det vanskelig å få et klart svar.

#### 4.1.5 Styringsdialog med POD

Det oppleves av samtlige informanter at de har gode dialoger og diskusjoner med POD, og at det er «*gi og ta*» kultur samt at de får gehør for sine synspunkter. POD beskrives både som venn og kontrollør. Informantene mener at tildelingsbrevet til politidistriktene reflekterer forutgående styringsdialog. Informantene beskriver at de bruker tid på å snakke om de viktige tingene i styringsdialogen med POD, og ikke kun det som kan behandles i rapporteringssystemet. De legger ned mye ressurser for å bidra til PODs virkelighetsforståelse på de områder som er kritisk at POD er involvert i. Et eksempel som er ganske samstemt er kravet om to politiårsverk per 1000 innbyggere, og det oppleves at et samlet Storting står bak. Informantene beskriver at de skjønner at dette er en vanskelig sak for POD, fordi saken ikke er like viktig for POD som den er for Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det brukes dermed ressurser fra politidistriktene for å forklare grundig hvorfor de eventuelt ikke når oppsatte mål, slik at POD får detaljkunnskap og kan bringe dette videre til departementet. Informantene er klare på at hvis de ikke får tilstrekkelig tildeling, så har de ikke klart å beskrive utfordringene i styringsdialogen godt nok. Informantene mener de også kan stille krav til POD i styringsdialogen, og at de kan være tydelig uten å bruke for store ord. Et eksempel er utsagnet om «*da står du bare der og roper, og det hjelper jo ikke POD*» og «*jeg må både våge å orke ta de rundene med POD*». De opplever det som positivt at styringsdialogen er mer preget av dialog og ikke bare styring, slik som tidligere.

I dialogen fremholdes viktigheten av en nøktern beskrivelse, og ikke bruke for store ord, skjønnmale eller uttale at det «*kommer til å gå til helvete*». Føringer i sum oppleves ikke å være operasjonaliserbare, og informantene nevner at det kanskje heller ikke er meningen ettersom mange av strategiene kan være politiske. Hvis informantene er misfornøyde, så tar de størsteparten av ansvaret selv og erkjenner at de ikke har kommunisert sin virkelighet og sine behov godt nok overfor POD. Det beskrives at de selv må skape sitt handlingsrom, fordi den dagen kommer aldri av seg selv at en politiker vil tilby større handlingsrom.

Når det blir offentlighet rundt tema og saker, oppleves resultatet ofte som mer detaljstyring og krav om enda mer notoritet. Ved for mye detaljstyring/øremerking, sier informantene at

ansvarsfølelsen vil synke. Det bør heller være tillit til at politidistriktene kan forvalte midlene på best mulig måte fra overordnet myndighet. Det oppleves at det er korte frister på rapportering, og det oppleves at POD på dette området drifter litt på den gamle måten.

Det fokuseres mye på POD, men styringslinjen fra Riksadvokaten blir også nevnt og det fremheves at det er god dialog og lydhørhet begge veier. Dialogen med alle leverandører av styringssignaler fremstår hovedsakelig som god. Det blir nevnt at informantene synes samarbeidet mellom POD og Riksadvokaten kunne vært enda bedre, se også avsnitt 4.1.4.

## 4.2 Handlingsrom

Den andre hovedkategorien i dette kapitelet er handlingsrom. Informantene beskriver sin opplevelse i forhold til strategier, og flere uttrykker at de klarer å finne en grei balanse. Ved prioritering er det også spørsmål om hvilken restrisiko de kan leve med. Det beskrives at kulturen i politiet er at en god leder skaffer mest mulig økonomiske midler og flest ansettelser, men at denne holdningen og kulturen bør snus. Det uttrykkes fra samtlige informanter at det er alle kryssende hensyn som gjør det utfordrende å være toppleder, og at tildelt budsjett ikke er tilstrekkelig. For ordens skyld er handlingsrom splittet opp i underkategorier.

### 4.2.1 Definisjon av handlingsrom

Handlingsrommet beskrives av informantene som alt man har av ressurser, og ikke kun det resterende etter at alle krav og mål er fratrasket. Hovedutfordringen beskrives å være hvordan informantene på best mulig måte, innenfor de fullmakter og ressursmessige rammer de har, klarer å utnytte ressursene. Informantene beskriver et skille mellom de handlingsbegrensninger som informantene påfører seg selv og det som kommer fra leverandører av sentrale strategier og føringer. Begrensninger i handlingsrommet beskrives som rettslige rammer, økonomiske rammer og krav om antall politiansatte. En informant beskriver det slik *«jeg mener at veldig mye av problemene i norsk politi, som man definerer som problemer, er at man ikke bruker den styringsretten og de handlingsrommene som er. Det tror jeg vi kan utfordres på...også kan du jo si at hvis rammene er så tichte at du nærmest må nedbemanne og du har lite penger...ja, da er det kanskje ikke handlingsrom igjen. Samtidig er det jo da du må bruke det»*. Informantene beskriver samstemt at handlingsrom tolkes og beskrives som en ramme for politimestrenes ansvar, hvor de skal finne gode løsninger innenfor. Rammen beskrives som det oppdraget politimestrene har fått eller har opparbeidet

seg, men det viktigste er hvordan oppdraget forvaltes, slik en informant beskriver det så «*må du definere om du skal forvalte gammel moro eller om du skal prøve å angripe litt, og det er jo det som er moro*». Det kan beskrives som en balansegang uten fasit.

Det uttrykkes fra informantene at lederen hele tiden må effektivisere ansattgruppen, økonomiske midler og IKT, og at det er viktig at politiet utfordres på dette og endrer «*mindsettet*». Opparbeider man seg det en informant kaller ett «*slakk*» ved å effektivisere, så øker handlingsrommet med det man har tjent inn.

Informantene opplyser at handlingsrom kan utvides ved å skape legitimitet og ved å skaffe seg beslutningsgrunnlag. Et allerede definert handlingsrom vil ikke være tilstrekkelig, og en informant mener at handlingsrommet «*kommer ikke av seg selv*», og man må bruke dynamikken i ledergruppen for å oppnå positive fordeler. Handlingsrom beskrives ved å tenke klokt, se hva som gir mest effekt, og hvor informantene får mest igjen for midlene.

De strategiske prioriteringer som gjøres i politidistriktene er en erkjennelse av at informantene har ansvar og må løse økonomiske problemer selv, og en informant beskriver dette som «*befriende på et vis*». Politimestrene vil også skape handlingsrom for underordnede, hvis ikke blir det som en informant beskriver «*utrolig kjedelig å være leder under meg*». En informant beskriver at de gikk veldig langt i å beskrive hvordan lederskapet skulle utføres på alle nivå, og det viktigste er å skape et kollektiv for å utnytte ressurser på tvers.

En informant beskriver et ønsket handlingsrom slik «*mitt drømmescenario da, det er at det stoles på at vi evner å bruke de midlene vi får på en god måte. At vi klarer å ta inn over oss det som er føringene fra både regjeringsplattform, Justisdepartementet, Riksadvokaten og POD. Og ha den tilliten, og få det rommet til å bruke de fullmaktene våre på best mulig måte. Det tenker jeg ville være et godt handlingsrom*».

#### **4.2.2 Beskrivelse av opplevd handlingsrom**

Informantene beskriver sitt handlingsrom i et spenn fra passe, til at de i langt større grad burde få designe sitt eget politidistrikt. Det beskrives at man alltid kan ønske seg større handlingsrom, men politimestrene er opptatt av politisk styring og demokratisk kontroll. Et demokrati kan aldri tåle et politi som kan prioritere alt, og flere informanter viser til Politirolleutvalget. Flere av informantene bruker frasen om at politiet skal prioritere, for Norge skal ikke være en politistat. Flere beskriver det også som en lettelse at de faktisk skal og må

prioritere, slik som at *«jeg kan ikke love mye, men jeg kan love en ting, at det er vanskelige prioriteringer så lenge du jobber i politiet...alt vi gjør er viktig»*. Informantene uttrykker også at de må tåle å være sjefen for dårlige tider. Videre bruker de mye tid sammen med ledergruppen og involverer den slik at alle får mer eierskap og har lettere for å effektivere når de forstår hvorfor de ikke kan fortsette som tidligere. Politimestrene beskriver at et større handlingsrom og autonomi hadde gjort hverdagen enklere.

Informantene er samstemte i at prioritering er en stor del av jobben, og det beskrives som en del av deres lodd at forventningen er å få til det som beskrives som *«begge deler»*. Følgende sitat oppsummerer et helhetlig syn: *«Hvis du skal ta alle de kravene som krav bokstavelig, så går det ikke opp. Men jeg opplever at min jobb er i sum utnytte de ressursene jeg har fått så bra som mulig for publikum, og da er ikke hvert enkelt tall viktig, men helheten. Altså, hvis jeg kan stå på slutten av året å si at, jeg nådde bare halvparten av målene mine, men det var i sum det beste jeg kunne få til, så har jeg gjort jobben»*.

Flere informanter nevner at politidistriktene har blitt så store etter reformen at det generelt er større muligheter og handlingsrom. De uttrykker at større muligheter kan medføre større effektivitetsmuligheter og dermed større handlingsrom. Informantene beskriver i all hovedsak at det er summen av det politiarbeid som gjøres, som er av betydning for publikum.

Mange informanter snakker om den vanskelige balansekunsten, slik som *«jeg synes ofte det var kjempevanskelig å finne de balansene, og det er det hele veien. Kanskje får du til 60-70 prosent og da er det ikke noe mer du får til. Hva er den optimale løsningen? Det er ingen som har fasitsvar på det heller. De som slår seg på brystet og sier at nå har jeg liksom funnet veien, sannheten og livet, de er hyklere»*. En informant beskriver at utfordringer som kan fremstå som en *«gordisk knute»* likevel ikke er det. Selv om mye omhandler økonomi, fremstår det viktigst å få utført mest mulig innenfor den økonomiske rammen som er til rådighet; *«jeg har alltid funnet handlingsrom, så det handler vel egentlig om å lete etter det»*, og *«jeg har kjent på at det er trangt så da tenker jeg da er det jo jeg som må finne veien ut...det er jo det jeg får lønn for, så da får jeg skape det handlingsrommet da»*.

Informantene er opptatt av å ha et system som oppfordrer til gode løsninger, og at det alltid er viktig å bli utfordret av sine ansatte fordi lederen sjelden sitter med de gode løsningene alene. Informantene viser til at man ikke må organisere seg inn i mer byråkrati og vanntette skott, slik at en del av handlingsrommet innskrenkes. Dessuten må de avstemme beslutninger med



sin ledergruppe med tanke på hva organisasjonen vil, og ta en utsjekk på om beslutningen er fornuftig og at styringssignalet virker. De uttrykker videre at man ikke vet hva som virker, så må man prøve det ut, slik en beskriver; *«jeg plukker sammen forskjellige historier jeg hører, også setter jeg det sammen til å bli et oversatt styringssignal»*. Samtidig nevner en informant at *«jeg kan ikke skape mening på nivå 4, for jeg kjenner ikke virkeligheten på nivå 4. Jeg er avhengig av en fri linje, et hierarki skal jeg få det til å funke under meg»*.

Sentrale overordnede strategier oppleves i all hovedsak som nødvendige og fornuftige, men strategien om to politiårsverk per 1000 innbyggere beskrives som den mest innrammede som binder og detaljstyrer handlingsrom. Informantene uttrykker at dersom de ønsker å prioritere annet enn å oppfylle riktig antall politiårsverk så beskrives det som en *«motbakke»*. Et eksempel som nevnes er at man må kvitte seg med sårt tiltrengt sivil kompetanse fordi man skal telle politiårsverk.

Noen av informantene opplever at enkelte strategier mistet noe av begrunnelsen på veien, og et eksempel som nevnes av flere er maksimum 130 dagers saksbehandlingstid på voldtektssaker. Det fremholdes at det viktigste må være at saken har tilstrekkelig kvalitet og blir etterforsket godt nok, og at 130 dagers kravet kan resultere i at man styrer for mye etter målet. Informantene uttrykker at kravene de ofte får et resultat av, er de informantene selv har spilt inn, eller at de ikke har argumentert tilstrekkelig ved innføring av slike strategier, for som en uttrykker *«det sitter jo ikke byråkrater i Justis for å plage oss»*.

Informantene beskriver at det er viktigere å teste handlingsrommet og gjøre feil, enn at man ikke gjør noe og skyver ansvaret videre til overordnet myndighet. Det beskrives av informantene at dialogen med POD er god og reell, og at POD er villig til å endre tidligere kurs hvis de blir utfordret. Det vises til konkrete eksempler der informantene har argumentert for avvikende løsninger fra resten av politidistriktene og fått gehør. Informantene mener at suksess ikke bør måles i hvor lydige man er med tanke på PODs føringer, fordi føringene har hele spennet av detaljeringsnivå. En av informantene går i dybden på temaet og sier *«jeg tenker å vri det litt fra det å være opptatt av å tilfredsstille de krav som har vært veldig sånn rigide basert på struktur, og tenke effekt igjen»*.

Informantene sier at dialogen i Nasjonal ledergruppe (NLG) kan være utfordrende, fordi politidistriktene har forskjellige utfordringer. Det kan være vanskelig å finne et fellesskap i gruppen, og de oppgir som grunn at politidistriktene har forskjellig geografi og lokale

prioriteringer. Informantene beskriver at de selv har stort handlingsrom, men at de ikke tror de andre politimestrene opplever at de har tilsvarende stort handlingsrom. Informantene beskriver de andre politimestrene i landet som veldig forskjellige, og at noen ser muligheter mens andre ser begrensninger, slik som i resten av samfunnet. Ved omtale av andre politimestre, beskriver de at noen er veldig bokstavtro og at enkelte ikke helt står i det handlingsrommet de har fått. Flere av informantene uttrykker at andre politimestre raskt vil komme inn på økonomi når det snakkes om handlingsrom, og at diskusjonen dermed begrenses. Informantene uttrykker at man aldri vil få nok ressurser, og det beskrives at store deler av jobben er å ta vanskelige valg. Derfor må ikke diskusjonen i NLG bli, slik en beskriver, «svart-hvitt» der det enten er eller tilstrekkelig bemanning eller godt nok budsjett, fordi politimestre må klare begge deler. Flere av informantene opplever ikke at NLG er fora hvor de vil diskutere utfordringer i sitt handlingsrom, eller innhente erfaringer fra andre.

En informant beskriver at godt begrunnede prioriteringer sjelden er noen utfordring i dialogen og forståelsen i fagsporet til Riksadvokaten, men politidistriktene bør komme i posisjon hvor de i større grad kan velge egen ressursbruk. Flere av informantene påpeker at deres prioriteringer styres av samfunnsoppdraget og effekt, og ikke hva de selv har lyst til å gjøre. Det beskrives at Riksadvokaten operasjonaliserer kriminalpolitikken fra Storting og regjering, men som en informant beskriver; *«det er jo på et ganske aggregert nivå, altså et ganske overordnet nivå. Og så er det jo noe politikk i det. Jeg har ikke oppfattet de føringer som..., de er ikke så veldig konkrete, så det er ikke så veldig vanskelig å skaffe seg et handlingsrom heller»*.

Det beskrives at politiet nå er inne i en «post-reformperiode» og det er fokus på kvalitetsdelen av reformen. Det beskrives at faggrupper har fått egne roller i «Rammer og Retningslinjer (RR)», og det har blitt oppbemanning på fagstillinger. Det uttrykkes at denne oppskaleringen av fagstillinger har gått utover produksjonen og tjenesten til innbyggerne. En informant beskriver det som *«kjernen av vårt samfunnsoppdrag er å komme når folk trenger oss, og da kan vi ikke bruke så mye fokus på kvaliteten at etterforskningen er foreldet når den kommer til påtale»*. Det uttrykkes at det blir ekstra krevende for politimestrene å finne all kapasitet innenfor eget hus når kvalitetsdelen er bygget opp. Flere informanter beskriver at det har vært for mye fokus på kvalitet, og dette har medført lengre saksbehandlingstid. Ved nedtrekk i budsjettet i politidistriktene, foretar informantene risikovurdering av hvor i organisasjonen man kan ta et nedtrekk med forsvarlig risiko. Risikoen kan være vanskelig å få tak i, og noe risiko kan man ikke forutse. Det beskrives at politiet i tillegg til risikovurdering, ikke kan jobbe

med det en informant kaller et «*innoverperspektiv*» i politidistriktet, men at de må vektlegge hva slags politi borgerne vil ha. Politimestrene oppgir at de involverer ledergruppen i denne prosessen, men har selv det endelige ansvaret med å sy det sammen. Flere av politimestrene bruker aktiv risikovurdering som beslutningstøtte ved flere typer av beslutninger og prioriteringer, men understreker at det er en krevende øvelse og de trenger god beslutningsstøtte. Det uttrykkes at informantene tilslutter at ambisjonsnivået må ned, men at de likevel skal få mye ut av de økonomiske midlene hvis ambisjonsnivået reduseres.

Informantene beskriver at de ikke kan være for kategorisk eller «*svart-hvitt*» i sin styring og ledelse, og at selv om man prioriterer så må en gjøre litt av alt. En informant beskriver at «*sånn er det å være politi*» og fremhever at man må ha ledere som «*skjønner spillet*».

En av informantene har et sitat som vi har valgt å bruke i sin helhet, fordi det gir et sammendrag av det intervjuobjektene beskriver; «*Jeg opplever at det er på vei.. jeg opplever at det finnes der nå, det er rom for det. Men vi er allerede i en situasjon der vi må overbevise våre styrende myndigheter og politikerne som sier at; her har vi puttet så mye penger inn i politiet.. også sier alle at det er mindre; hva har skjedd. Også klarer vi ikke å forklare det. Og det kjenner jeg at det er ikke noe godt utgangspunkt for å få den tilliten, eller for å få det handlingsrommet. Det er nærmest en bønn om å bli overstyrt litt ved at de forteller oss hvordan vi skal bruke pengene våre og hva som er klokt. Så det er jo en sånn liten sånn sirkel som jeg tenker at hvordan kommer vi oss ut av denne. Da tenker jeg i hvert fall at vi må klare å fortelle hvor har det blitt av de pengene. På en måte som.. hvor du kan stå liksom med ryggen rak og si at; jo, sånn er det*». Og videre; «*I tillit ligger mulighet til å finne kloke løsninger, og tillit og handlingsrom må også vises nivå 2 som hovedsakelig beskrives som en ressurssterk gjeng*» Og avslutningsvis «*Opplever tillit, men politiet må hele tiden bevise styrende myndigheter og politikere. Jeg er litt sånn der.. heldigvis en litt sånn banal tro på at hvis vi viser at vi klarer å levere med de pengene vi får så får vi større tillit så får vi også.. så vet jeg at hvis dere investerer i oss så får dere masse god polititjeneste tilbake. Det er liksom noe jeg har lyst til å holde på som en motivasjon til hele tiden å prøve å gjøre ting bedre i eget distrikt også. Samtidig som vi skal prøve å få vist frem og fortsette å gjøre bra det vi har gjort bra hele tiden. Strategiene må ikke bli sånn at folk blir helt oppgitt fordi at man aldri klarer å nå de, helt uoppnåelig, eller du ser aldri det som er gjort.. titter deg aldri tilbake og ser hvor mye bra arbeid som egentlig gjøres. Tror ikke det er noe sunt egentlig for hvordan vi leverer*».

### 4.2.3 Endring i handlingsrom

Det beskrives av de fleste informantene at handlingsrommet har vært i endring, og det er kun én informant som nevner at handlingsrommet har vært konstant de siste årene. En markant endring beskrives i forhold til innføring av Politireformen, og det beskrives at svakheten med reformen var at handlingsrommet ble innsnevret og nullstilte det handlingsrommet informantene tidligere hadde hatt. Informantene beskriver at Politireformen medførte mer styring og én uttrykker det slik; *«det var mye vi ikke fikk lov til å gjøre»*. Flere av informantene uttrykker at politimesterne beskriver at endring av handlingsrom også medførte endret lederstil, og at de nå i post-reform perioden må endre kurs. Én uttrykker dette slik; *«hvis dette er det lederstilen politimesterne nå har lært seg å lede etter, så greier de ikke veksling til ny tid, og at det er trøblete»*. Det fremkommer at det i reformperioden ble levert mange såkalte arbeidspakker fra POD til politidistriktene for implementering på ulike områder, og at disse representerte likhetstankegangen mellom politidistriktene og en begrensning av handlingsrommet. I post-reform perioden beskriver informantene at det kreves en annen lederstil, og at det er viktig at man ikke dytter alle problemstillinger opp til POD, men at dette løses i politidistriktene. Overgangen etter reformen beskrives som en ny tid, og som en informant uttrykker; *«at politimestrene må greie å gire om, du må trykke inn clutchen også må du gire, altså fordi at nå er det en helt annen del av lederskapet ditt du må ta frem»*.

Politimestrene reflekterer rundt det handlingsrommet de gir sin egen ledergruppe, og at de gir ulikt handlingsrom i innenfor ledergruppen. Enkelte trenger å få sitt handlingsrom *«rammet inn»*, og ikke alle utøver det på en like god måte. Det nevnes av en informant at man her bør se hen til politiets verdier om å være modig, helhetsorientert og ha respekt. Politisystemet beskrives som tillitsbasert, og det er *«risikoen du tar ved å gjøre det er jo at noen misbruker fullmaktene sine, men man har administrative systemer som følger opp»*.

Den endring av lederstil som politireformen utgjorde for enkelte, beskrives også av en informant som *«nå er det slutt på arbeidspakkene som kom.... det var kanskje ikke så lurt, men det er POD som har bestemt det. Det har vært altfor mye å gjøre, og det har lammet alle ledernivåene. Det er sånn man har blitt vant til å lede, at man abdiserer. I stedet for å ta handlingsrommet, så abdiserer mann. Til slutt blir det at man ikke tar handlingsrommet, men løfter det til POD, og kommer tilbake med at POD sa nei. Det bør mye til før man løfter til POD, for POD må også ta mange andre hensyn, som for eksempel politiske hensyn»*. Informantene mener at de må ta sin del av ansvaret; som en informant beskriver *«jeg tenker*

---

*det beste jeg kan gjøre er «keep calm and carry on...».* En annen informant beskriver det slik; *«du må skjønne når du går dit, og det er ofte forskjellen på “liv og død” for en leder».*

Informantene beskriver endringer i handlingsrommet sitt innenfor spekteret av at det har blitt mye større; *«jeg har vært i bransjen i mange år, og opplever at det bare blir større og større»* til mindretallets oppfatning om at det har vært jevnt. Mye av den positive endringen relateres til utviklingen i styringsdialogen mellom politidistriktene og POD. I styringsdialogen beskrives det av en informant at *«vi sees litt mer i kortene, men det synes jeg er bra, for jeg synes styringsdialogen er mer reell nå enn hva den var. Også kan den sikkert bli bedre, men det handler også om at nivåforskjellen mellom POD og de minste politidistriktene er ikke så stor mere, sånn at den... det gapet man skal dekke i virkeligheten er ikke så veldig stort».* Det beskrives videre av informantene at så lenge ting peker i riktig retning i politidistriktet, så har man stort handlingsrom.

Informantene beskriver hvordan de ser på sine framtidsutsikter i forhold til handlingsrom. Det økonomiske handlingsrommet oppleves som spesielt trangt, da det opplyses at i hvert fall 80 % av lønnsbudsjettet går til lønnsutgifter. Politimestrene virker klare på at de ikke kommer til å få utvidede økonomiske midler i fremtiden, fordi offentlig sektor skal slankes og politikullene reduseres. Det fremkommer at beskrivelser i media og andre fora, ikke alltid samsvarer med virkeligheten. Et eksempel er fokuset på at publikum opplever at politiet er mindre synlig i gatene enn tidligere, og det er en vanskelig øvelse å sammenligne et lensmannskontor i forhold til synlig politipatruljene i gatene. Det fordrer at politiet selv forklarer ressursbruken, og beskrive de gode resultatene.

## 5. Diskusjon og drøfting

I diskusjonskapittelet vil vi diskutere våre funn fra innsamlet empiri ved å anvende den utvalgte teori (teoretiske perspektiver) som vi presenterte i teorikapittelet. Hensikten med diskusjonskapittelet er å besvare masteroppgavens problemstilling ved forskningsspørsmålene som vi har brukt som underoverskrifter i dette kapittelet.

### 5.1 Hvordan påvirker sentrale strategier og styringsdialogen handlingsrom og strategisk ledelse?

#### 5.1.1 Toppledernes beskrivelse av begrepet sentrale strategier

Informantene beskriver sentrale strategier som overordnede retningsgivende premisser og valg som tas på et høyt nivå i organisasjonen, men samtidig skal ikke nivået være så høyt at det blir retningsløst. De avgrenser strategi mot rene slagord. Både det klassiske, prosessuelle (Whittington, 2002), og «upper echelons» perspektivet (Cannella og Holcomb, 2005) deler dette synet på strategi, hvor strategier blir bevisst utviklet på bakgrunn av (begrenset) rasjonelle analyser (Whittington, 2002; Cannella og Holcomb, 2005). Informantene beskriver videre viktigheten av å sette mål i kontekst med tanke på dagens situasjon og vurdering om det er behov for endringer i organisasjonen. Klausen (2014) understreker også viktigheten av en sammenheng mellom kontekst og overordnede mål. Det beskrives av informantene at det er en mer profesjonell rigg rundt etatsstyring fra POD som i denne sammenhengen blir kontekst, og det er strategiske langtidspaner fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) som i denne sammenhengen klassifiseres som målstyring. POD har tidligere blitt kritisert for at styringen til ytre etat har vært lite integrert, lite strategisk og med for stort fokus på økonomiske rammer (Christensen, 2015), men vi tolker informantene dithen at dette er i endring. Topplederne er samstemte om at deres overordnede strategi er å få så mye kraft av de midlene som de er tildelt, og at hovedfokus er best mulig polititjeneste til borgerne. Fokus er dermed borgerne, og den polititjeneste borgerne ønsker seg.

#### 5.1.2 Identifiserte strategiske dilemmaer og spenninger

Vi har ved innsamling av empiri fått beskrevet informantenes sentrale strategiske føringer fra overordnet myndighet, og vår tolkning er at det bekreftes at offentlig forvaltning preges av flere varige spenninger, tvetydighet og usikkerhet, kompleksitet, motstridende hensyn og

«wicked problems» (Klausen, 2014; Høyer, et al., 2016; Filstad, 2020). Toppledere i politiet står i et krysspress mellom den byråkratiske logikken og den operative logikken. I den byråkratiske logikken er det regler, oppgaver og saksbehandling som er det viktigste, mens i den operative logikken er oppdraget og det profesjonelle skjønn det viktigste. Disse forskjellene kan skape spenninger og maktkamper (Johannessen, 2015). En informant eksemplifiserer dette med å bruke en metafor om at det burde være en «*highway*» fra patrulje til påtale. Slik vi tolker informanten hadde det vært optimalt om de ansatte hadde kombinert logikkene, slik at straffesaken gikk i ekspressfart fra patrulje til påtaleavgjørelse til irretteføring. Informanten beskriver tankefullt at slik er ikke situasjonen i dag.

Politiet er politisk styrt (Glomseth, 2015), og denne styringen er ofte preget av uforutsigbarhet og skiftende prioriteringer (Filstad et al., 2018). Samtidig er politiet samfunnets sivile maktapparat og det er derfor nødvendig at politiet er underlagt en sterk demokratisk og politisk kontroll (Johannessen, 2015), og denne spenningen er noe vi har identifisert hos våre informanter. Flere gir uttrykk for at spenningene er et vanskelig hav å navigere gjennom og det er flere «*kryssende hensyn som gjør det utfordrende å være toppleder i politiet i dag*». Dette medfører at toppledere i politiet vil stå i flere strategiske dilemmaer. Et strategisk dilemma vil ofte innebære at, uansett hva en velger, så vil ofte noen oppleve beslutningen som utilfredsstillende (Klausen, 2014). Vi tolker flere av utsagnene fra informantene som mulige strategiske dilemmaer eller spenninger, og vi skal i kommende avsnitt beskrive enkelte konkrete spenninger.

#### ***5.1.2.1 Spenning mellom mål- og detaljstyring og tildelt budsjett***

Informantene beskriver at mengden av sentrale strategier og føringer i sum overstiger tildelt budsjett, og at riktig og god målstyring er et godt utgangspunkt for strategisk ledelse, men topplederne ønsker seg ikke detaljstyring fra overordnede myndigheter. Flere av informantene er opptatt av at «*man løser ikke en utfordring bare ved å sette en frist eller et måltall*». DIFI (2018) understreker at problemene med detaljstyring kan føre til både undergraving av overordnede mål og målforskyvning, og påpeker viktigheten med og, fra politisk nivå, ikke falle for fristelsen med kortsikt detaljstyring, men istedenfor ha et langsiktig perspektiv. Dette understøttes av informantenes opplevelse og de beskriver det som positivt at JD arbeider med en langtidsplan for politiet, at resultatavtalen mellom POD og politidistriktene forplikter begge parter, samt at fastsatte målkrav i PSV sikrer en strategisk målstyring.

Topplederne beskriver å ha svært mange krav og føringer å forholde seg til, og disse føringene uttrykkes som *«kjempedetaljert eller innrammet»*. De må forholde seg til nesten 25 ulike handlingsplaner med ca. 220 mål, og i tillegg til dette kommer krav i tildelingsbrevet fra JD og POD. Samtidig har de svært begrenset økonomi til å skulle levere på disse føringene og kravene, eller *«et litt sånt stramt økonomisk landskap da [...] Vi bruker over 80 % av vår tildelte ramme som går til lønnsutgifter»*, og en del av pengene er øremerket til forskjellige satsinger. Topplederne beskriver at totalen er *«ikke, i sum, operasjonaliserbar»*, og at *«ja, det er jo en gordisk knute...»*. Dette medfører at politidistriktene må redusere fokus der hvor de ikke måles. DIFI (2019) beskriver at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført for raskt og at den således kan virke mot sin hensikt, da den leder til kutt i driftsbudsjettet spesielt på utviklingsprosjekter og stillingsvakanser. Informantene beskriver også at enkelte målkrav er motstridene, slik som kravene til responstid sett opp mot kravene til politiarbeid på stedet. Problemene rundt målforskyvning omhandles også av Wathne (2018), og hun viser til at det både flytter fokuset over på mål som er lett å måle, samtidig som det fører til “triksing” med tall. Wathne (2018) fant i sin studie at 16 % av personalledere i politiet har “pyntet” på tallene. Målstyring har en tydelig kontekstuell påvirkning på strategisk ledelse i politiet (Klausen, 2014; Glomseth, 2015). Denne påvirkninger trenger ikke nødvendigvis være en begrensning på mulighetene for strategisk ledelse, men dette avhenger av at ledere kjenner spillereglene og opptrer i henhold til disse forventningene, og at lederne også må være villige til å overholde budsjettet (Klausen, 2014). Viktigheten av å kjenne til spillereglene er også noe enkelte av informantene påpeker, slik én sier det; *«På toppen så må du i norsk forvaltning generelt [...] kjenne til det spillet. Det er helt nødvendig for ellers så kan du plumpe skikkelig. Og det er nok av muligheter til å plumpe, det er det»*. Alle topplederne fremstår også svært lojale for tildelt budsjett. Politidirektøren beskriver i brev av 17.02.20 som er offentliggjort på POD sin hjemmeside, at politiet har fått tildelt et stramt budsjett, men at etaten må “forholde seg til de rammene vi har fått tildelt” (Politidirektoratet, 2020).

### 5.1.2.2 Spenning mellom to styringsperspektiver

Informantene beskriver at det er to forskjellige hovedperspektiver en toppleder kan styre etter i politiet. Det ene perspektivet er hva slags politi som politiet selv vil ha, og det andre perspektivet er hva slags politi innbyggerne vil ha. Dette behøver ikke å være motsetninger hvis det er tilstrekkelige ressurser, men ved ressursknapphet oppstår det en spenning. Det blir uttrykt at politiet i litt for stor grad har hatt et innoverperspektiv og som en informant uttrykker det *“ikke helt har truffet”* i forhold til hva befolkningen ønsker og forventer. Dette kan tolkes



som et ønske om en form for passendelogikk, hvor beslutninger tas utfra sin egen rolle og konteksten organisasjonen eksisterer i (March, 1991; Espedal, 2009). Informantene er opptatt av hva politiet bør prioritere utfra befolkningens behov, men samtidig skal lederne bruke ressursene der politiet får mest igjen for midlene de bruker, noe som ligger nærmere en konsekvenslogikk (Ibid.). Skillet mellom konsekvenslogikk og passendelogikk trekkes også frem av topplederne for å belyse at instrumentell styring etter budsjett *“ikke er vanskelig”*, men de understreker samtidig viktigheten av at resten av organisasjonen opplever styringen som fornuftig og noe den vil slutte seg til. Espedal (2009) understreker at begge logikker både har fordeler og ulemper, og at ledere bør balansere bruken av begge logikker.

### 5.1.2.3 Spenning mellom fokus på eget politistrikt og helhetsperspektivet *“ett politi”*

Informantene beskriver at økt handlingsrom og tillit stiller større krav til topplederne for å utøve strategisk ledelse. Viktige ingredienser i strategisk ledelse beskrives av informantene som helhetstenking på et strategisk nivå, ta stort ansvar for egen situasjon og styringssignaler, involvere og ansvarliggjøre egne ledergrupper, og til sist sørge for et system som løfter informasjon og initiativ fra de ansatte opp i linjen. Klausen (2014) beskriver viktigheten av at strategisk ledelse er (Ibid., s. 21-22): *“nedskrevet, overordnet, helhetsorientert, langsiktig, prioriterende og stå fast over tid”*.

Strategisk ledelse forutsetter at lederne håndterer balansen mellom å være gode i eget politidistrikt og i hele politietaten, og som en informant uttaler at *“oversetter du bare egen virkelighet, så har du ikke skjönt et pøkk”*. Det er summen av det politimestrene gjør som er viktig for publikum, og som er styrende for politiets virksomhet. Dette kan utfordres av at noen beskriver en lederkultur i politiet som er litt preget av å skaffe flest ansatte og størst budsjett til egen drift. Det er derfor viktig for politimestrene å få sine egne ledere til å se helheten samtidig som de skal være gode på sitt fagfelt og fortsette å gi gode leveranser og resultater. Som politimester er man ofte *“sjefen for dårlige tider”*, og hvis ledergruppen involveres og sikres god medbestemmelse, så tåler de mer. Topplederne beskriver at de sjelden har de beste forutsetninger for å finne de gode løsningene, og politimestrene bruker mye tid med egen ledergruppe for å forankre beslutninger og involvering.

Flere beskriver bruken av risikovurdering for å ta bedre strategiske beslutninger. Det påpekes av en informant at dette er noe politiet i større grad bør benytte seg av i strategiske beslutninger. Som eksempel brukes budsjettsituasjonen hvor alle driftsenhetene må gjøre

budsjettkutt. Tidligere har man tatt vakansene der de har oppstått; «Så det vi gjør nå er at hver nivå 2 leder får i oppdrag å; si, hvis du skal ned 10%... hvor... ta en risikovurdering av hvor kan du leve med den risikoen. I hvilken del av din organisasjon kan du ta ned kapasitet med en forsvarlig risiko. [...] Og hvis noe skjer da så er det mitt ansvar. For vi kjører med en høyere risiko da på noen områder da og det kan jo hende at det smeller akkurat der. Og det blir mye oppmerksomhet rundt det, men da har vi gjort en jobb... vi har vurdert det. Sånn som det er nå er det helt tilfeldig [...] nå har jeg ansvaret for en risiko som jeg egentlig ikke vet hva er. Fordi at vakanser treffer helt tilfeldig ut. Og da er jeg iver på det som vi prøver å trene på at dette med styring ledelse sant». Risikovurdering handler om å vurdere en aktivitet i en fremtidig tidsbegrenset periode, og denne aktiviteten vil skape en fremtidig konsekvens og disse konsekvensene er usikre (Aven, 2015). Vi kan se bruken av risikovurdering som noe fremtidsrettet, i lys av Klausen (2014) sin beskrivelse av at strategisk ledelse handler om å se inn i fremtiden med de midler en har til rådighet. Han tar videre opp de tre «F-ene» i strategisk ledelse; Fremskrive, Forutse og Forestille. Fremskrive handler om å se trekk i nåtiden som peker mot fremtiden, forutse handler om å vurdere hva som kan skje i fremtiden, og forestille handler om å skape visjoner og prioriteringer for fremtiden. Således kan bruken av risikovurdering forstås som en måte å se inn i fremtiden på og på den måten utøve strategisk ledelse.

Det fremholdes at det er viktig å utfordre systemet og ikke være låst i egne handlingsalternativer, og ikke organisere seg fra frihet med oppbygning av byråkrati og vanntette skott. Politimestrene beskriver at nivå 2 er en viktig støttespiller, men for å bli det, må de forpliktes og gjøres ansvarlige ved å bygge lag og øke ansvarsfølelsen for helheten, så ikke hver har med seg sin "baby". En av informantene reflekterte mye over det å forstå betydningen av kompromisser, og relevansen dette hadde for egen ledelse. Informanten forteller om en skjellsettende samtale, der lederen fikk råd og anbefalinger om å kompromisse mer, slik at flere får eierskap til beslutningen og i større grad identifiserer seg med oppdraget. Informanten endret litt kurs etter denne samtalen, og synes det var et meget godt råd. Kommunikasjon ut i linjen kan være en utfordring, og en av informantene bruker metaforen "Londonjuletre". Vi antar at beskrivelsen omfatter både størrelsen av utfordringen og at det ikke alltid er samsvar mellom bestilling og det man mottar. I overført betydning kan det vise til at kommunikasjon er utfordrende fordi avsender og mottaker kan legge forskjellige tolkninger i det som blir sagt. Samtidig er strategisk kommunikasjon en viktig faktor for å kunne håndtere strategiske dilemmaer, gjennom mulighetene kommunikasjonen gir for å

kunne argumentere, og dermed potensielt skape legitimitet for hvorfor noe ble valgt på tross av noe annet (Klausen, 2014). Politiet er en stor organisasjon hvor enkelte politidistrikt har flere tusen ansatte, og antallet er her en utfordring i seg selv for å få alle til å gå i takt. Dette kan eksemplifiseres ved at et politidistrikt undersøkte antallet på avsnittsledernivå som kjente sentrale strategiske føringer, og det var svært få. Informanten mener at så lenge lederne foretar de "*riktige tingene*" blir det ikke nevneverdig vektlagt at man ikke kan beskrive de sentrale føringene. Det viktigste er at de rette handlingene blir utført, og ikke at man kjenner til en strategi. Informantene er tydelige på at hvis det overproduseres noe som ikke er prioritert, må fokuset endres og kommuniseres ut i organisasjonen. Politimestrenes bidrag som vektlegges spesielt i organisasjonen, er budsjettfordeling og at de stiller krav til lederne ved håndtering av budsjett og organisasjonsendringer.

#### 5.1.2.4 Strategisk ledelse før og etter politireformen

Topplederne mener at handlingsrommet ble innskrenket under politireformen. Et spørsmål som stilles av informantene er om politiledere klarer å endre til mer strategisk ledelse etter reformen, og om man klarer å bevege seg fra detaljstyring til autonomi. En informant stiller spørsmålet retorisk "*klarer politimestrene å gire om etter reformen*"? Et av poengene med Politireformen var å legge til rette for mer strategisk ledelse i politiet (NOU 2013: 9; Innst. 306 S., 2014-2015). Det beskrives at det er stor forskjell fra å kunne "*krysse av i en boks*" til å vurdere intensjon og effekt av sentrale strategier. Topplederne uttrykker at man kan ta et aktivt valg om man vil jobbe tradisjonelt videre slik som forgjengeren, eller gripe muligheten til å utfordre handlingsrommet, og en informant beskriver det slik "*man kan forvalte gammel moro eller angripe litt*". Økt handlingsrom og tillit stiller større krav til lederne, fordi man må ta ut en annen del av lederskapet. Det beskrives at det nå er "*slutt på arbeidspakke*", og at flere ledere har abdisert etter reformen og detaljstyringen, dette skaper også muligheter for at topplerne i større grad kan velge arbeidsoppgaver og aktiviteter selv, noe som kan legge til rette for å øke handlingsrommet (Finkelstein og Peteraf, 2007). Med arbeidspakke menes her alle ferdige sentrale styringer fra POD som skulle implementeres likt i politidistriktene.

Det fremholdes av flere informanter at det er viktig å teste handlingsrommet som leder og gjøre feil som man kan lære av, og i dette kan det kanskje tolkes at det er bedre å ha testet handlingsrommet og feilet enn å ikke ha testet det overhodet. Det vises her til at det er viktig at ledere får tillit til å prøve seg, noe vi kommer tilbake til i kapittel 5.4.2. En informant beskriver at det ble brukt mye ressurser i politidistriktet på å definere hvordan lederskapet skal

utøves. Politimestrene trenger selv ledere som skjønner spillet og lager systemer som oppfordrer til gode løsninger, og som fanger opp informasjon fra hele organisasjonen. Én informant beskriver systemet som "å suge (informasjon) nedenfra og oppover", men det kan også være å lære seg språket i organisasjonen og plukke sammen historier til oversatt styringssignal. En informant skildrer det slik; *"det er noen ineffektive arbeidsprosesser som du bare kan grine av, ikke sant, og da må du rett og slett nøre opp under et system hvor det er allright å finne på noe nytt. Det er ikke så mange av dem, men det å få inn noen sånne gærninger både her og der, det er en vidunderlig greie altså. Så, utfordre litt, fordi det alltid har vært sånn, ja, men hvorfor? Hvorfor har det blitt sånn?"*

Flere påpeker at enkelte krav og føringer som blir pålagt politiet, stammer fra initiativ i politiet; *«det er mange flinke fagfolk rundt omkring som brenner for sine hjertesaker. Og når de gjør det så prøver de så godt som mulig å spille de hjertesakene oppover i systemet. Fortelle at; se her... bare vi hadde. Også kommer detaljføringer ned, med alle disse hjertesakene. Enten i form av at det gjenspeiles i styringsdokumentene, altså tildelingsbrevet fra justis med masse detaljer helt ned på enhets/seksjonsnivå i et politidistrikt. Og som gjør at vi; jøss, det var da voldsomt, men det er egentlig et produkt av noe vi har levert selv ofte. Som kommer litt sånn... alt er viktig sier vi... putter det opp og ber omtrent om at våre styrende myndigheter krever det av oss. Og til slutt så blir summen ganske stor»*. Flere beskriver at de ofte sitter langt unna de som har best kjennskap til problemene og potensielle løsninger, og at de ikke kan kjøre et «sololøp» for å løse problemene. Det påpekes at det er viktig at politiet legger til rette for at alle kan bidra til å utfordre det etablerte og være med på å finne gode løsninger. Det er tydeligvis en vanskelig avveining mellom de positive og negative sidene når det kommer innspill nedenfra. Det er både nødvendig for å finne gode løsninger, samtidig som det kan føre med seg mer detaljstyring fra politisk nivå.

Det anføres at det er viktig som leder å ta ansvar og ikke skylde på andre, som for eksempel å gi POD ansvaret når ting ikke er optimalt. En informant hevder at man ved større utfordringer må *«Keep calm and carry on»*. Det er grunnleggende for en politileder å ta vanskelige valg kontinuerlig, samtidig som man må klare å skape en positiv kultur og ikke snakke nedsettende om andre. FAD (2008) og DIFI (2019) understreker viktigheten av at ledere bidrar til å skape en god organisasjonskultur. En informant nevner at vedkommende har som prinsipp og aldri omtale POD negativt, og at dette forhåpentligvis forplanter seg i resten av organisasjonen. Informanten viser til at det er viktig å uttrykke uenighet i riktige fora, men når beslutningen er fattet må en forholde seg lojalt til det som er besluttet. Flere informanter fremhever at

lederstøtte er viktig for utøvelse av strategisk ledelse, fordi beslutninger bør fattes med bakgrunn i risikovurdering og ved hjelp av beslutningsstøtte. En informant uttaler at toppledere bør skaffe seg god lederstøtte, så topplederen kan bruke tiden sin riktig og *"ikke sitt og kna e-post, det er en fordervelse"*.

Underlinjeledere må også ansvarliggjøres, og en toppleder forklarer at å delegere ansvar motvirker at underlinjeleder peker oppover. Informanten uttaler det slik; *"her har du 100 millioner kroner, det får dere til å drive avdelingen for. Som avdelingsleder så må du sørge for å fordele og styre. Ja, da er det egentlig...da tar man litt av trykket bort fra toppledelsen. Det er litt for lettvindt å slippe unna som mellomleder og linjeleder med bare sånn klaging altså... det liker jeg ikke"*. Ikke alle ledere i en organisasjon skal tenke strategisk, og en informant sier at de ikke skal gå i veien for de ansatte. En annen toppleder uttrykker at eget fokus bør være å ta de arbeidsoppgaver underlinjelederne ikke får utført. Informantene mener at dersom ledere får handlingsrom, så tar de det. Lederen bør ikke selv være i fokus, men fungere som "output" i organisasjonen.

#### **5.1.2.5 Spenning mellom det offentlige etos og politiet i en "new public management" kontekst?**

Mange informanter tar i stor grad ansvar for at politiet får så mange detaljerte pålegg og føringer. De vektlegger at det tar tid å bygge opp tillit fra JD, som fører til at politiet i større grad skal få styre seg selv. Samtidig så ser de at å utøve ledelse i disse spenningene er en del av det å være leder i det offentlige. En informant bruker følgende ordelag for å beskrive ledergjerningen i et spenningsfeltet; *«for det er en del av loddet vårt... det er del av det som ligger i å være offentlig tjenestemann... at du nå skal få til begge deler, sant. Vi har ikke det privilegiet at vi kan velge»*. Dette synet bærer med seg trekk fra det offentlige etos, som beskrives som *"de fundamentale forestillingene om hvordan vårt samfunn bør styres"* (Lundquist, 1998, s. 53). Dette støttes av Byrkjeflot (2014) sitt argument om at offentlig etos har overlevd innføringen av "new public management" i det offentlige. Han begrunner dette med at offentlige ledere har et stort ønske om å tjene samfunnet og viser større grad av altruisme enn ledere i privat sektor. Glomseth (2015) påpeker at det offentlig etos fremdeles er en del av politiet.

#### **5.1.2.6 Spenning i styring mellom Riksadvokaten og Politidirektoratet?**

Det er flere informanter som beskriver at det hadde vært en fordel hvis RA og POD hadde samarbeidet bedre med tanke på politiets samlede ressurser, i egen drift. Det oppfattes som

utfordrende at RA prioriterer straffesakene, mens det er POD som tildeler budsjettene. Som en informant illustrerer så bør topplederne komme i en posisjon til å *"velge hva de skal gjøre, og ikke bare håndtere det som kommer på døra vår, men å sitte og styre hva vi skal bruke ressurser på"*. Det beskrives videre at det er en utfordring at faglinjen ved RA ikke har noen beslutningsmyndighet inn i den proaktive delen av virksomheten. Dersom de bruker mer ressurser på den proaktive delen av virksomheten, vil de ha mindre ressurser til den reaktive delen av virksomheten. I Riksadvokatens Rundskriv av 2020 (Riksadvokaten, 2020, s. 1), beskriver Riksadvokaten at både RA og POD *"omsetter den vedtatte kriminalpolitikken i konkrete styringssignaler, som er avstemt og omforent. Dette rundskriv er forelagt direktoratet før utsendelse"*.

Toppledelsen er del av nasjonal ledergruppe (NLG), bestående av politimestrene i politidistriktene, sjefer for særorgan og politidirektøren, og de har månedlige møter. Politimestrene får spørsmål om hvorvidt de sparrer på temaet handlingsrom i NLG, men flere synes at diskusjonene og holdningene hos medlemmene er for mye preget av svart-hvitt og enten - eller tankegang. Det er i dette fora de møter ledere på samme nivå én gang i måneden, og de uttrykker at det ikke er naturlig eller ønskelig å ta opp slike problemstillinger og temaer. Vi tolker det dithen at dette ikke har med mulighet og takhøyde for å ta det opp, men fordi de ikke får noe ut av det. Vi tolker vår empiri slik at topplederne opplever at de ikke får brukt NLG på dette viktige temaet, fordi de ikke ser potensialet i samtale og samhandling med de andre topplederne.

Ledere har også en viktig oppgave med å oversette politikk og overordnede strategier til noe meningsfullt som bidrar til å skape et bilde av hvilken retning organisasjonen skal bevege seg (Klausen, 2014). Dette vil vi se nærmere på i neste kapittel.

## 5.2 Hvordan skaper toppledelsen mening av de sentrale strategiene?

Toppledere i politiet har, som alle toppledere i samfunnet, en viktig rolle som meningsskapere og meningsgivere i organisasjoner (Gioia og Chittipeddi, 1991). Politimestrene får en rekke krav og føringer fra overordnet myndighet samt politiske styringssignaler i linjeledelsen, og disse kravene kan oppleves i hele spennet fra fornuftige og engasjerende til delvis motstridende, tvetydige eller vanskelig å oppfylle med tanke på den økonomiske situasjonen i politiet. Det blir derfor viktig for informantene å skape og gi mening i de føringene og

kravene de mottar. Spesielt med tanke på at føringer og krav som oppleves som meningsløse er vanskeligere for organisasjoner og akseptere og kan måtte tvinges igjennom med makt (Weick, 1995). Meningsskaping gir også en mulighet til å håndtere usikkerheten rundt strategiske dilemmaer, gjennom både risikoanalyser og større grad av forståelse av situasjonen (Woodside, Camacho og Wen-Hsiang, 2013), og denne meningsskapingen rundt strategiske dilemmaer kan videre forsterkes gjennom økt innsikt i dialog, utforskning og interaksjon med andre interessenter i dilemmaet (Calton og Payne, 2003). Prosessen med meningsskaping kan gjøre det lettere å handle i møte med strategiske dilemmaer (Woodside, et al., 2013). Meningsskapingen oppstår i en prosess av forhandlinger, sladder, historier, tidligere opplevelser, informasjonssøking og rykter. Den kan være både verbal og non-verbal (Balogun og Johnson, 2005, s 1576). Dette er også tydelige i vår empiri, hvor det beskrives at både samtaler, historier og større samlinger benyttes for å skape og spre tolkning og mening.

### 5.2.1 Begrepsavklaring

Informantene forteller mye om hvordan de tolker eller oversetter sentrale strategier og føringer. Weick (1995) beskriver at oversettelse er en del av meningsskappingsprosessen, for når oversetting kun handler om å bytte ut et ord med et annet, er meningsskaping en bredere prosess som innbefatter at en forfatter en mening. Weick påpeker også selv at mennesker stort sett ikke bruker begrepet meningsskaping og isteden snakker om tolkning eller oversettelse. Informantene er i stor grad opptatt av å finne intensjonen bak forskjellige sentrale føringer og krav. De er altså opptatt av å berike informasjonen de får, og vi tolker det som en meningsskappingsprosess.

Det er gjennomgående hos informantene at de hovedsakelig ikke tolker rigid, men vektlegger det de beskriver som en klok tilnærming ved tolkning av sentrale strategier, og i dette vektlegger og reflekterer over hva som er tanken bak sentrale strategier, hva slags effekt de kan få ut av dette, og så gjøre de kloke handlingene for å få ønsket effekt. Tolkingsprosessen kan være krevende og er en kontinuerlig prosess, og fremheves som en balansekunst. Ved tolkingen vektlegges at det må fremheves hva som fungerer bra, og at alle må bidra. En informant sier at det er *"ikke kun å krysse av i en boks og gjøre ting uten å tenke, for fokus må være; hvorfor er dette et mål, hva er egentlig hensikten og hva skal vi egentlig utføre og oppnå"*. Undersøkelse av hensikten/intensjonen bak en strategisk føring, kan bidra til håndtering av potensielle strategiske dilemmaer. Dette krever en utforskende tilnærming til spenningene og at det skapes mening av det bakenforliggende gjennom å bevege seg mellom

helhet og delene som utgjør helheten (Storey og Salaman, 2009). Det nevnes konkrete eksempler fra informantene og noen temaer som benevnes er forebyggende tjeneste ved at forebyggende ikke kun skal vektlegges i forebyggende enheter, men skal implementeres i hele organisasjonen. Videre nevnes Felles straffesaksmottak (FSI/FSM) som registrerer alle straffesaker og foretar etterforskning i initialfasen, og lederen bør reflektere hva som er tanken bak beslutningen om å opprette FSI/FSM. En informant stiller det retoriske spørsmålet *"hvorfor gjør vi det vi gjør, fordi noen bestemte det for 3 år siden?"*.

### **5.2.2 POD sin rolle i meningsskappingsprosessen**

Meningsskaping skjer på alle nivåer i en organisasjon, men meningen som skapes er ikke nødvendigvis lik på alle nivåer (Gioia og Chittipeddi, 1991; Weick, 1995). Informantene påpeker viktigheten av at POD og spesielt politidirektøren, er med på å gi og skape mening rundt de føringene og kravene som kommer. Viktigheten av at toppledere (i denne sammenheng POD) bidrar til meningsskaping hos underordnede gjennom sin meningsgivning understrekes i litteraturen (Gioia og Chittipeddi, 1991). Meningsskaping beskrives som en viktig faktor for at det skal være mulig å ta strategiske valg (Buyl et al., 2011; Narayanan et al., 2011), mens fravær av meningsskaping kan føre til at det blir vanskelig å ta valg (Weick, 1993). Som en av topplederne selv sier det; *«det er jo også hennes [politidirektøren] jobb å forklare det for oss.. ikke sant.. å beskrive den politiske konteksten hun står i og hvordan hun opplever prosessene i departementet for det må vi forstå. Når vi får en føring eller et krav ut som vi tenker; hæ? Så er det jo veldig greit å vite at det er et eller annet politisk valg, eller et eller annet som har en kontekst som gjør at det må komme ut på en sånn måte. [...] da er det mye lettere for meg, hvis jeg forstår hennes situasjon og ta det ned til min ledergruppe og si; hør her, jeg forstår problemet, men sånn og sånn er bakgrunnen og alternativet er verre»*. Det beskrives også et behov for at POD er med på å skape mening i det politiske språket; *«altså, POD's viktigste jobb er å oversette fra byråkrati til politikk og fra politikk til byråkrati»*.

Meningsskaping og meningsgiving oppstår i en feedback-loop, som starter med meningsskaping hos toppleder, hvorpå toppleder forsøker å påvirke meningsskapingen hos underordnede gjennom meningsgiving. Hos underordnede startes det ut fra dette en meningsskappingsprosess på bakgrunn av meningsgivingen fra toppleder, som kan utvikle seg til et forsøk på meningsgiving fra underordnede til toppleder (Gioia og Chittipeddi, 1991; Narayanan, Zane og Kemmerer, 2011). Flere av informantene er opptatt av å jobbe



meningsgivende oppover mot POD for å påvirke deres meningsskaping; *«og faktisk bidra til POD's virkelighetsforståelse på de tingene som det er kritisk at de er involvert i og engasjert i»*. Styringsdialogen med POD beskrives som en god arena for felles meningsskaping og meningsgiving; *«å oversette de da til å bli liksom fornuftige og lev-bare hos oss. Og i den oversettelsesjobben så synes jeg at jeg får god støtte i direktoratet igjennom den styringsdialogen som de nå har rigget til og at vi skal få de resultatavtalene så synes jeg at det er mye mer fokus på hva er utfordringene i [politidistriktet]. Hva er det viktigst at vi jobber med det neste året, eller de neste to årene? For jeg har andre kulepunkter der enn for eksempel politimesteren i [annet politidistrikt]. Og det er bra»*. Informantene er opptatt av at når overordnede krav og føringer ikke gir mening for dem, så tar de mye ansvar selv for å ikke ha vært aktive nok med å skape mening oppover; *«men i den grad vi får avgjørelser vi synes er teit, jeg bruker et veldig folkelig uttrykk, så må vi jo ta på oss ansvaret for at vi ikke har klart å forklare situasjonen godt nok oppover da»*.

Tvetydighet i de overordnede føringene og kravene fra JD og POD, kan bidra til å øke graden av meningsskaping hos topplederne, ved at det skaper et behov for å stille spørsmål rundt allerede eksisterende mentale modeller hos mottakerne av føringene og kravene (Gioia og Chittipeddi, 1991; Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005). Informantene er gjennomgående opptatt av å finne hva som er intensjonen bak forskjellige overordnede styringssignaler og føringer; *«at da må vi tenke; hva var nå hensikten med disse øremerkede midlene»*. De er åpne om at de i stor grad tolker og skaper mening rundt det som kommer ovenfra. Meningsskaping beskrives som en kontinuerlig prosess, da den aldri har en start eller en slutt, men er noe som skjer hele tiden i møte med informasjon (Weick, 1995). Dette beskrives også av informantene; *«hvis jeg opplever at handlingsrommet er lite så tenker jeg jo at.. da må jeg lese oppdraget på nytt også får man se om det er rom for å gjøre ting annerledes enn det alle andre gjør»*.

Det er nødvendig med en delt virkelighetsforståelse i organisasjonen for at alle skal kunne trekke i samme retning. En delt virkelighetsforståelse oppstår når gruppen har delte rutiner, ritualer, systemer, normer, antagelser og overbevisninger (Balogun og Johnson, 2005). En informant uttrykker det slik; *«da handler det om å skape en forståelse for situasjonen i ledergruppa... og så måtte dem skape en forståelse for situasjonen i sin driftsenhet. Og da hadde du egentlig samme virkelighetsforståelse i hele organisasjonen»*. Flere av informantene forteller om hvordan de bruker felles ledersamlinger for å få skape en felles forståelse; *«det var jo rett og slett for at alle skulle forstå denne her retningen som vi skulle gå i»*.

### 5.2.3 Meningsskapingprosessen i “linjen”

En viktig egenskap hos avsender av føringer og krav, er evnen til å konstruere historier og symboler. Disse historiene og symbolene kan bidra til at underordnede klarer å skape mening rundt føringene og kravene, gjennom at historier og symboler som inntar en dominant rolle i organisasjonen kan bidra til en normalisering av informasjon (Gioia og Chittipeddi, 1991; Narayanan, Zane og Kemmerer, 2011; Weick, 2012; Colville, Brown og Pye, 2012). En av informantene beskriver hvordan en kan bruke historiefortelling og symboler aktivt for å være med på å skape mening hos andre; *«du må lære deg språket i organisasjonen.. du må fange opp; hva er det folk er opptatt av.. sånn at du kan bruke det som eksempler [...] jeg plukker jo sammen historier jeg hører også setter jeg det sammen til å bli et oversatt styringssignal»*. Andre informanter opplever at det er vanskelig å skape mening jo lenger unna en person er i organisasjonen; *«jeg kan ikke skape mening på nivå 4. For jeg forstår jo ikke virkeligheten på nivå 4. Jeg er jo avhengig av en fri linje, et hierarki»*. Forskjellig mening kan oppstå på forskjellige nivå i en organisasjon (Gioia og Chittipeddi, 1991; Weick, 1995), samtidig har mellomledere en viktig jobb, gjennom meningsskaping og meningsgiving, med å implementere strategiske valg i organisasjonen (Narayanan, Zane og Kemmerer, 2011; Solem, 2016), da mellomledere blir både mottakere (fra toppleder) og avsender (til underordnede) av strategiske valg og mellomleders meningsskaping og videre meningsgiving, samt deres handlinger på bakgrunn av egen meningsskaping påvirker implementeringen av de strategiske beslutningene (Balogun og Johnson, 2005). Viktigheten av å involvere «linja» understrekes av informantene. Det beskrives som viktig at «linja» får eierskap og forståelse for hvorfor forskjellige føringer og krav har kommet. Samtidig blir det problematisert at politidistriktene nå har blitt såpass store at det har blitt vanskelig å spre informasjon; *«...det er ikke lett. Det er kjempevanskelig. Det er kjempekrevenende. Det er langt opp i [politidistriktet] [...] det er jo et Londonjuletre hele greiene»*.

Meningsskaping og meningsgiving er ikke noe som bare skjer i individet, men er isteden en sosial prosess. Denne sosiale prosessen forutsetter ikke nødvendigvis dialog eller enighet, og så lenge en deler en opplevelse vil de forskjellige aktørene ha en påvirkning på hverandres meningsskaping. En delt opplevelse vil kunne være å ha vært tilstede i samme rom, hvor enkle ting som kroppsspråk og mimikk vil skape en påvirkning (Weick, 1995; Balogun og Johnson, 2005). Informantene beskriver en meningsskaping og meningsgivingsprosess som både skjer i dialog og monolog med andre; *«bare for og liksom møte folk og prate med dem, for det også*

*hjelper veldig mye på den felles forståelsen».* De understreker også viktigheten av at det ikke bare er dem som toppledere i politidistriktet som må arbeide med å skape mening, men at de har behov for tilbakemeldinger fra andre; *«hvis du bare tar utgangspunkt i egen virkelighet så oversetter du jo ikke en pøkk».* Gioia og Chittipeddi (1991) beskriver den gjensidige prosessen med meningsskaping og meningsgiving i organisasjoner, hvor både toppleder skaper mening hos underordnede ledere, og underordnede ledere forsøker å skape mening hos toppleder.

#### **5.2.4 Meningsskappingsprosessens betydning for strategisk ledelse**

Meningsskaping beskrives som en viktig prosess for å kunne utøve strategisk ledelse (Narayanan, Zane og Kemmerer, 2011; Buyl, Boone og Matthyssens, 2011). Flere av informantene påpeker viktigheten av at ledere må tenke på hva som er hensikten bak de strategiske føringene; *«Altså, hva er hensikten bak, å bruke huet. At noen ganger så opplever jeg ledere som er for opptatt av å krysse av, eller gjøre det de blir bedt om uten å tenke; hva er hensikten med det egentlig, hvorfor får vi... hvorfor er dette et mål og hva er det som vi egentlig skal gjøre med det [...] men tenke hva var egentlig tanken når det gjelder å få ut effekt av dette. Også gjøre de kloke tingene opp mot det. Og det tenker jeg det gir merverdien av det å ha ledere».* En annen informant uttrykker *«jeg vil jo at de også skal være opptatt av hva var egentlig hensikten bak [...] altså, styringsmekanismene for et ledernivå som meg det handler jo mye om hvordan vi ressurssetter de ulike funksjonene. Altså når vi driver med budsjettfordeling... hvorfor ble det sånn, hva var tanken bak den fordelingen. Altså hvordan gjenspeiles disse strategiene og det viktigste i hvordan vi har fordelt budsjettet... er det basert på tradisjon og sånn har vi alltid gjort det, eller er det en tanke bak. Når du gir føringer som handler om hvordan organisasjonen skal se ut da [...] vi legger ned noe, vi oppretter noe, vi samler noe, vi styrker noe. Sånne ting ligger jo implisitt i det å formidle ned hva som er strategiene [...] jeg er jo opptatt av det at de [nivå 2] må også se helheten. Altså, de må jo vite at vi må dra i lag i [sted]politidistrikt... sånn at det ikke blir veldig rigide forskjeller, samtidig så vil jeg at de skal være opptatt av å være gode hos seg. Så det er alltid en sånn der balanse det også. Hvordan skal du få de til å liksom ville si; yes, vi skal jaggu meg i år altså. Også samtidig tenke at; jeg skal jammen meg være med på å gjøre helheten god så kanskje vi må bidra inn i den der bunken med gamle voldtektssaker i istedenfor disse her som vi egentlig er opptatt å få unna. Altså, det er ikke så lett. Men det... og det er en kontinuerlig prosess... blir aldri ferdig med. Tenker at det er en del av lederjobben... dilemmaene vi står i. Kommunikasjon er kjempeviktig og kjempekrevene».*

Flere av informantene påpeker viktigheten av at overordnede krav og føringer ikke må oppleves som meningsløse. Dette knyttes spesielt til målstyringen av politiet. Informantene beskriver det som problematisk hvis målstyringsparameterne oppleves som helt uoppnåelige, og beskriver dette som usunt; *«Samtidig så er det[målstyring] svært krevende og det binder opp ressurser så det er jo... det er liksom ikke sammenheng nødvendigvis... mellom de tallene som er satt en gang og det arbeidet som gjøres nå. Og det er litt sånn... fokus hvis man ikke når disse... Da skal man liksom forklare; ja, hvorfor nådde man ikke dette? Er man liksom... man kommer litt sånn i håpløshetens dal»*. Fravær av mening oppstår når informasjonen en mottar ikke passer med eksisterende forståelsesrammer, kognitive modeller og kjente historier. Det kan føre til at det blir vanskeligere å fatte beslutninger (Colville, Brown og Pye 2012; Weick, 1993). Dette problemet observerte Steinsvåg og Tomren (2019) i sin studie av strategiske beslutningsprosesser i et politidistrikt, hvor manglende meningsskaping førte til vanskeligheter rundt å fatte en beslutning. Politiledere har en sterk knytning mellom sine verdier og identitet og politiets oppdrag i samfunnet (Karp, Filstad og Glomseth, 2018). Identitet spiller en viktig rolle i meningsskaping (Weick, 1995), samtidig blir politiet påvirket av svært mange krav og føringer (DIFI, 2018; DIFI, 2019), som ikke alltid oppleves som meningsfylte (Wathne, 2018). Som en informant uttrykker det; *«hvis vi lar oss målstyre på feil måte så er det helt meningsløst»*. Flere av informantene forteller om situasjoner hvor det kan være vanskelig å skape mening, men at det gjennom en meningsskappingsprosess etterhvert kan gi mer og mer mening; *«jeg kan jo ta utgangspunkt i rammer og retningslinjer. Det var jo ved første gjennomlesning ganske deprimerende lesning for en politimester, i hvert fall var det det for meg. Fordi at oppdraget som fremkom i rammer og retningslinjer var så enormt svært at du måtte jo nesten ha tusen mennesker bare i staben for å få det her til å gå... og nå overdriver jeg selvfølgelig, men det var så enormt at det... at jeg så for meg det her som... altså, det var uoverkommelig. [...] Men så gikk jeg noen runder med meg selv og prøvde å definere egentlig hvordan vi kan gjøre det for og likevel tilpasse til et politidistrikt, og der fant jeg ut at jeg skulle betrakte det dokumentet med retningslinjene i forbindelse med reformen som en... som type retningsgivende.»* Kravet om to polititjenesteårsverk per 1000 innbyggere beskrives óg som et, i utgangspunktet, dysfunksjonelt krav. Samtidig påpekes det at dette kravet har gitt politiet et større budsjett, selv om pengene er øremerket ansettelser av polititjenestepersoner.

## 5.3 Hvordan konstruerer og utvikler topplederne sitt handlingsrom og hva kjennetegner dette handlingsrommet?

### 5.3.1 Hvordan beskriver toppledere sitt handlingsrom?

Topplederne reflekterer rundt hva de legger i begrepet handlingsrom, og om handlingsrommet består av alt eller resten som er igjen etter at man har gjennomført sentrale strategier og pålegg. Alle informantene mener at handlingsrommet består av det de beskriver som "alt", og ved nærmere beskrivelse av hva handlingsrommet egentlig består av fremholdes det at det mest essensielle er fullmakten til å bruke budsjettet der det virkelig har effekt. En av topplederne definerer handlingsrom på følgende måte; *«hvor mange alternativer har du egentlig... for å si det litt enkelt. Men nå ligger jo egentlig svaret på hvordan jeg skaper meg det handlingsrommet i akkurat det jeg har sagt»*. Dette samsvarer med Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) sin definisjon av handlingsrom, som det antallet handlingsalternativer en leder er seg bevisst. Det fremstår som informanten reflekterer over å skape seg et handlingsrom gjennom å være bevisst på mange handlingsalternativer. Vi tolker at informantene beskriver handlingsrommet som den måten de løser oppdraget innenfor tildelt budsjett.

Informantene våre beskriver i avsnitt 5.1.2 sine opplevde spenninger, og på tross av disse spenningene, så repliserer informantene at de stort sett har et stort nok handlingsrom. Dette kan sees i sammenheng med forskningen til Filstad (2020), som fant at politiledere konstruerte seg et handlingsrom gjennom å bevege seg mellom forskjellige motstridende krav, og at de derved fokuserer på enkelte sentrale strategier av gangen og ikke ivaretar alle på en gang. Som en av informantene sier det; *"om man oppfatter at handlingsrommet ikke er så stort, så er det jo alltid sånn at det er opp til enhver leder å skape handlingsrommet"*. DIFI (2019) omhandler også viktigheten av at politimestre klarer å styre med fokus på balanse mellom krav, oppgaver og prosesser opp mot hva de har av tilgjengelig kapasitet og kompetanse. Eller som en av våre informanter sa det; *«du må hele tiden finne den balansen. Så det er... sånn er det. Det er ikke noe fasitsvar på det»*.

Informantene understreker at det er et skille mellom de handlingsbegrensninger politimestrene påfører deg selv og de handlingsbegrensninger som kommer i linjen fra overordnet myndighet. Personlige egenskaper hos leder er et moment som påvirker graden av handlingsrom (Hambrick og Finkelstein, 1987), og dette er også en faktor som ikke styres av eksterne krefter

(Wangrow, Schepkern og Barker, 2015). Et moment er om ledere har en intern eller ekstern kontrollplassering. Med kontrollplassering så menes hvor en tror at kontrollen over organisasjonen ligger. Ledere med intern kontrollplassering har en tro på at de selv kan påvirke organisasjonen, mens ledere med en ekstern kontrollplassering tror at organisasjon i stor grad blir styrt av tilfeldigheter (Yukl, 2013). Informantenes opplevelser samsvarer også med Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) sitt poeng om at handlingsrommet ligger i skjæringspunktet mellom leders bevisste handlingsalternativer og hvilke akseptable handlingsalternativer som eksisterer. I de situasjoner hvor en leder ikke nødvendigvis kjenner alle akseptable handlingsalternativer, er sannsynligvis ikke alle bevisste handlingsalternativer akseptable handlinger. Leder kan miste en potensielt stor del av handlingsrommet hvis de i liten grad er bevisst på hvilke handlingsalternativer som er akseptable. Ledere som har både en intern kontrollplassering og er bevisst flere akseptable handlingsalternativer, vil da ha mulighet til å kunne oppleve et stort handlingsrom (Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013; Yukl, 2013).

### **5.3.2 Hva påvirker handlingsrommet?**

Momenter som nevnes av informantene som påvirker deres handlingsrom er blant annet detaljeringsnivå fra overordnet myndighet, egenutført risikovurdering, definisjonsmakt fra overordnet myndighet, dialog med overordnet myndighet, og effektivisering. Det påpekes også vanskelighetene med å bruke et handlingsrom når økonomien er så begrenset som den er, *«også kan du si at hvis rammene er så tichte at du nærmest må nedbemanne og du har lite penger... ja, da er det kanskje ikke handlingsrom igjen. Samtidig er det jo da du må bruke det»*.

Den viktigste påvirkningsfaktoren som definerer politimestrenes handlingsrom er hovedsakelig tildelt budsjett. Budsjettet setter en ytre ramme, og alle politimestrene forholder seg strengt til denne budsjetttrammen, og mener at de ikke skal overskride tildelt budsjett. Det er ikke nevnt en eneste grunn av topplederne til at budsjett kan overskrides, og det er overhodet ikke et tema i intervjuene fra informantene. DIFI (2018 og 2019), påpeker at det økonomiske handlingsrommet i politidistriktene er krevende på bakgrunn av manglende økonomiske finansiering av nærpoltireformen. Styringsdialogen er den formelle arenaen for politimestrene, hvor handlingsrommet defineres. Alle politimestrene legger uttrykkelig vekt på styringsdialogen, og sier at det handlingsrommet de mottar etter styringsdialogen er et direkte avtrykk av den. Det påpekes at nivåforskjellene har blitt mindre mellom de minste

politidistriktene og POD, noe som gjør det lettere å ha dialog. En informant beskriver at dersom en ønsker seg større handlingsrom så må man *"gå på klingen med en sentralt politisk prioritering så må vi jo si; beklager les det bak, men vi klarer ikke det... Og det er sånn man skaper seg handlingsrom. Det handler litt om å forstå; hva er viktig oppad og ikke bare sette seg ned å la det skure og gå, og tenke at det går sikkert bra"*.

Informantene mener at det er en sammenheng mellom styringsdialogen og tildelt budsjett. De beskriver at de eneste som kan skape større handlingsrom er dem selv, og de har ansvar for det de mottar fra overordnet myndighet. De tar stort ansvar hvis handlingsrommet er mer begrenset enn de har behov for eller som er ønskelig. Det fremholdes at det er viktig å bruke handlingsrommet når man føler at det nesten ikke er noe handlingsrom igjen, fordi handlingsrommet definerer hva man får utført med de midler man har til disposisjon. Man kan tolke dette dithen at selv om budsjettet reduseres, så bestemmes opplevd handlingsrom av hvilke virkemidler de har til rådighet, og dette er ikke kun et spørsmål om budsjett.

Effektivisering blir beskrevet som en av de viktigste faktorene for økt handlingsrom, og Politidirektøren uttrykker at et strammere budsjett betyr *"kontinuerlig fokus på god og effektiv drift"* (Politidirektoratet 2020).

### 5.3.3 Endret perspektiv på handlingsrom?

Initialt ved redegjørelse for eget handlingsrom beskriver informantene størrelsen, og det reflekteres over hva som kan utvide eller innskrenke handlingsrommet, men informantene dreier raskt fokuset til hvordan de utøver sin myndighet med tanke på det tildelte budsjett. Handlingsrommet beskrives da som den muligheten eller måten de har til å styre innenfor ytre rammer, og at det består hovedsakelig av strategiske prioriteringer. Uansett hvor stort handlingsrommet blir definert, så bør det oppleves meningsfylt, slik at man kan sette sitt preg og gi retning. Overordnede strategi til informantene er å få mye kraft av de midlene de har å rå over. Oppsummeringsvis fremstår det som om informantenes fokus på handlingsrom forflytter seg fra kvantitet og størrelse til måten politimestrene utøver sin myndighet og at handlingsrommet oppleves meningsfullt.

### 5.3.4 Hvordan prioritere i det prioriterte?

Det beskrives fra politimestrene at *"alt er prioritert"*, og alle informantene er av den oppfatning av at politiet skal prioritere, og at dette er en del av "systemet". Politimestrene sier

at de må prioritere det aller viktigste av det prioriterte, og at det er en vanskelig balansekunst der mange hensyn skal ivaretas. De fleste informantene oppgir at de risikovurderer og bruker beslutningsstøtte når det skal prioriteres mellom sentrale strategiske føringer. Vurderingen blir i hvilken del av organisasjonen kan man redusere aktivitet med forsvarlig risiko, men det innebærer også at det må driftes med høyere risiko på noen områder. Den endelige vurderingen blir hvilken restrisiko kan man leve med som politimester. Det presiseres at man ikke alltid klarer å vurdere risiko godt nok, og det er ikke all risiko man klarer å identifisere. De områder og arbeidsoppgaver som blir nedprioritert eller det som må settes på vent, blir kommunisert til organisasjonen og i linjen oppover. Politidirektoratet ytrer at etaten må *“forholde seg til de rammene vi har fått tildelt, og ha fokus på å drifte forsvarlig innenfor disse”* (Politidirektoratet, 2020). Riksadvokaten fastsetter årlig hvilke krav som skal stilles til behandlingen av straffesaker i politiet og hvilke kriminalitetstyper som skal prioriteres, og angir hvilke saker som skal gis *“forrang ved knapphet på ressurser”*. RA omtaler også de mest sentrale politiske styringssignaler som er gitt i påtalelinjen (RA 2020, s.1).

Informantene er klare på at hovedfokuset og vurderingen må være hva slags politi innbyggerne vil ha og ikke hvilket politi som politiet selv vil ha, for det er borgerne som er i fokus, og dette må gjennomsyre de prioriteringer som blir foretatt. Informantene bruker budsjettet til å gi best mulig polititjeneste til borgerne og følge sentrale politiske føringer. De må vurdere dette opp mot; hva gir mest effekt, hva virker best og hvor får vi mest igjen for midlene? I brevet fra POD presiserer politidirektøren at antallet tjenestesteder skal opprettholdes, men bakgrunnen og begrunnelse for dette er ikke nevnt i brevet (Politidirektoratet, 2020).

Det fremkommer at selv om informantene finner at de fleste måltall og strategier er fornuftige, så bør en del strategier revurderes. Det bør diskuteres og vurderes hvor mye skal man klare på en gang, se på en del av strategiformuleringene og ambisjonsnivået. Noen oppgaver bør løses av andre etater i stedet for politiet, men det spesifiseres ikke hvilke oppgaver det siktes til.

Politimestrene mener at sentrale strategier og prioriteringer skal gjenspeiles i ressurssetting i politidistriktene, så borgerne, organisasjonen og øvre myndighet kan se prioriteringer i budsjettfordeling. Informantene mener man må slutte med osthøvel ved nedskjæringer, og med dette menes at en nedskjæring ikke skal fordeles jevnt utover, men der man mener nedtrekket skal være etter prioritet, og det er da det begynner å bli vanskelig uttrykker topplederne. Beslutninger skal tas på en ordentlig måte og etter ryddig prosess, og ikke slik en informant beskriver som *“på gangen”*. Vi tolker at topplederne mener at det finnes få enkle



løsninger og uttrykk som blir brukt er “*quick fix*”, fordi det er mange hensyn å ta, og informantene uttrykker at de sliter med noe bagasje fra reformen.

### 5.3.5 Målstyring, fokus bør endres til intensjon og effekt

De sentrale strategier og føringer blir hovedsakelig sett på som fornuftige, bortsett fra de som er veldig relatert til struktur og skal ha “*plass i en boks*”. Det er enighet om at for mye av politiets virksomhet er knagget opp i måltall. Informantene beskriver at det er en mer profesjonell og strategisk rigg rundt målstyring i etaten, men at det er stor forskjell mellom det målstyrte og det som ikke er målstyrte, og at informantene har mindre fokus på den del av virksomheten som ikke er målstyrt.

Informantene er samstemte om at skal det settes måltall, så må målene være gode og fornuftige, og det må ikke settes uoppnåelige målkrav. Målkrav skal være motivasjon i organisasjonen, samtidig må man få vist frem det som er bra. Det blir stilt spørsmål ved at det er liten interesse for hvordan man har klart måloppnåelse, men når man ikke har måloppnåelse så må man forklare hvorfor. Det tolkes som at det er begrenset kompetansedeling og erfaringsutveksling på dette temaet.

Flere er bevisste på at «*outputen*» fra organisasjonen bør være optimal, og informantene viser her til at de bruker en konsekvenslogikk, hvor målet er å fatte rasjonelle og kalkuleerte beslutninger (March, 1991). Som en informant beskriver; «*hva er det som gir mest effekt. Hva er det som virker best, hvor får vi mest igjen for midlene*». Samtidig problematiseres begrepet optimal; «*men hva er god produksjon i [politidistrikt]? Ja fortell meg det... Hva er det optimale? Det er ikke lett*». Begrenset rasjonalitet beskriver de kognitive begrensningene mennesker har, som legger begrensninger på hvor mye informasjon vi kan håndtere. Konsekvensen av dette er at vi ikke har mulighet til å finne optimale løsninger, men isteden leter etter løsninger som er gode nok, en prosess som kalles satisfiering (March og Simon, 1993).

Informantene ønsker at fokus i politiet bør dreies mer til hva som er intensjon med fastsatte mål, og effekten av målet som oppnås samt å finne rett balanse i driften. I stedet for å fokusere på om man har innfridd visse oppsatte måltall, så bør fokus i tillegg vies til kvalitet, fornuftighet i fordeling og balanse av ressursbruk. Vi tolker dette som at det er litt for lite fokus på helheten i oppgaveporteføljen til toppledelsen, og hvordan målstyring vurderes i en helhetskontekst. DIFI (2019) beskriver viktigheten av nok ressurser/kapasitet og helhetlig og

langsiktig ledelse for å heve kvaliteten i politiets arbeid. Suksess bør ikke måles med tanke på lydlighet til POD og om man kan knagge av en boks, men hva slags effekt man har fått til. Flere av sentrale strategier og målkrav blir beskrevet som for eksplisitt politikk, og som er for innrammende og begrensende på handlingsrommet til politimestrene. Det er særlig strategien om to politiårsverk per 1000 innbyggere, saksbehandlingstid i voldtektssaker og ungdomssaker som fremheves. Disse målkravene fanger ikke opp kvalitetsaspektet, og det vektlegges ikke at det gjøres kvalitativt mer i voldtektssaker og ungdomssaker nå enn tidligere. Det er dermed ikke samsvar mellom målet som ble satt tidligere og det arbeidet som nedlegges i sakene nå. Det vises særlig til fornærmede-perspektivet som blir høyt vektlagt av politiet. Dette kan sees på som en motsetning mellom byråkratisk og operative praksisen (Johannessen, 2015). En informant ytrer at fokuset bør endres fra målkrav til strategiske prioriteringer, og hva som gjør at etaten er bedre i utgangen av året enn inngangen. En politimester har valgt og ikke inkludere tema om økonomi og politiets styringsverktøy (heretter kalt PSV) på ledermøter i sitt distrikt. Politimesterens tilnærming er at; *"Vi må være voksne på måten vi lar oss målstyre på, hvis ikke blir det for opphengt i tallene og sier at det går ikke. Selvfølgelig går det. Alt går"*.

Informantene beskriver at når temaer kommer opp i den politiske diskursen, så ender det ofte med ytterligere krav om saksbehandlingstid og at politiet skal styres mer. Det vises til at man generelt ikke løser en utfordring ved å sette et målkrav.

Det er flere motstridende mål som informantene skal forholde seg til, for eksempel responstid og politiarbeid på stedet (heretter kalt PPS). Borgerne skal ha trygghet om at politiet kommer innen en viss tid selv om lensmannskontorer er nedlagt i en rekke politidistrikter, og operasjonssentralene sørger for flåtestyring av patruljetjenesten. PPS innebærer flere arbeidsoppgaver til patruljen, og da forflytter patruljen seg mindre raskt fra det ene oppdrag til det neste, fordi PPS må ferdigstilles. De to målkravene kan av ansatte oppleves som motstridende, og som leder må det store bildet forklares ved at patruljene ikke kan reise fra stedet før de har gjort ferdig straksetterforskningen. DIFI (2019) viser til at PPS øker kvaliteten på politiets arbeid, men at det samtidig reduserer patruljens kapasitet, da de nå må bruke lenger tid på oppdragene. De ansatte må se sin innsats i sammenheng med andre arbeidsoppgaver, og for politimestrene er helheten det viktigste, for det hjelper lite at hver gjør sin enkelte arbeidsoppgave mesterlig hvis helheten lider.

### 5.3.6 Reform – post-reform; fra struktur til kvalitetsfokus

Politimestrene er samstemte i at man har beveget seg fra politireformen, som hadde et særlig fokus på struktur, til det som beskrives som en post-reform periode hvor det er mer fokus på bedre og likeverdig polititjeneste til borgerne samt fokus på kvalitetsdelen av reformen.

Flere informanter beskriver at kvalitet koster mye, og ambisjonsnivået bør reduseres uten at det sies noe om hvor grensen bør gå. Flere av informantene beskriver at handlingsrommet har økt etter at hoveddelen av reformen var effektivert. Under reformen handlet det meste om arbeidspakker fra POD som skulle implementeres i politidistriktene, men nå er det slutt på dette og de opplever større frihet.

I fremtiden er det et ønske om at det bør gjennomføres kontinuerlige endringer som beskrives som "*små knepp*" enn større reformer slik som Politireformen. Informanten hevder at politiet hadde fått mye mer ut av reformen om man hadde akseptert "*slakk*" og autonomi. Dette kan tolkes som at Politireformen ble for omfattende og lite fleksibel.

Det er for stort fokus på "ett politi" i reformen, og en informant beskriver at noe har gått "*lost in translation*", og samme oppskrift passer ikke i alle distrikt. Som en informant uttaler det "*Vi har fått ett politi, men hva er det?*". Informantene viser til at flere av de sentrale strategiene har hatt ulik effekt i hvert politidistrikt, men det beskrives med få eksempler. De 6 prioriterte funksjonene (politipatrulje, etterretning, politiråd og politikontakt, tjenestekontor, operasjonssentral og felles straffesaks inntak) har bidratt til profesjonalisering i politiet, men kravet om to politiårverk per 1000 innbyggere tar ikke hensyn til lokale forhold. Innføringen av tanken om "ett politi" (NOU, 2013: 9) kan forstås som en form for tvungen isomorfisme. Tvungen isomorfisme kan bestå av press utenfra som tvinger organisasjoner til å endre seg en bestemt retning (DiMaggio og Powell, 1983). Krav om isomorfisme beskrives som en negativ påvirkning på graden av handlingsrom som ledere opplever (Hambrick, Finkelstein, Cho og Jackson, 2004).

I reformen har det blitt bygd opp egne faggrupper innenfor forskjellige kategorier og egne fagstillinger, og flere informanter påpeker at dette har skjedd på bekostning av produksjon i politidistriktene. En av informantene skisserer; "*at vi bruker for lang tid på straffesakene. Vi er for få patruljer ute. Vi har for dårlig responstid. Vi får ikke flere ressurser*". Informanten knytter disse problemene til at; "*det [har] vært veldig fokus på kvalitetsdelen av reformen. Mange faggrupper har endelig blitt hørt [...] vi har styrket veldig mye på det kvalitative som*

*går utover produksjonen og tjenesten vår til innbyggeren". Det problematiseres videre om man i det hele tatt kan velge mellom produksjon og kvalitet; "Vi har ikke det privilegiet at vi kan velge. Vi kan ikke si; nei, men da tar vi produksjon da... sant. Vi kan jo ikke det... Eller; nei, da tar vi kvalitet da". Noen av de samme problemene rundt kvalitetskrav finner DIFI (2019), som påpeker at kvalitet koster. DIFI peker også på at økt kvalitet ofte kan føre til arbeidsprosesser som tar mer tid og krever flere ressurser, noe som igjen kan føre til økte restanser og saksbehandlingstid. På den andre siden vil økt kvalitet kunne føre til at færre saker henlegges. Noe av bakgrunnen for problemene med kvalitetskravene er ifølge DIFI at det er begrenset samordning av kravene fra POD, i utgangspunktet beskrives kvalitetskravene som positive, men samlet sett blir det for mye på en gang. RA skriver i rundskriv av 2020 at "arbeidet med politireformens kvalitetstiltak videreføres i 2020" (Riksadvokaten, 2020, s. 15), og RA beskriver Politireformen som en "kvalitets og profesjonaliseringsreform" (Ibid., s. 3), og at påtalemyndigheten og politiet må ha "oppmerksomhet på kvalitetsmarkørene" (Ibid., s. 3).*

Flere har tatt til orde for en dynamisk forståelse av handlingsrom, og med det menes at handlingsrommet vil påvirkes av flere forskjellige faktorer som vil utvikle seg over tid (Hambrick og Finkelstein, 1987; Finkelstein og Peteraf, 2007; Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013). Informantene beskriver at handlingsrommet har beveget seg fra lite i Politireformen, til et større handlingsrom på det nåværende tidspunkt i post-reform. Som vi har beskrevet kan dette blant annet knyttes til isomorfisme. Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) viser til flere faktorer i sin modell (vist i kapittel 2.2.2) som kan forklare en dynamisk utvikling av handlingsrom, og vi finner flere av disse faktorene igjen hos informantene. Topplerne forklarer hvordan de benytter seg av tolkningsmuligheter, på grunn av tvetydigheter i de overordnede strategiene. Hutzschenreuter og Kleindienst viser til at jo mindre planmessig en leder er, desto bedre vil de håndtere tvetydighet og usikkerhet, noe som vil kunne øke handlingsrommet. Informantene beskriver at de stort sett klarer å håndtere tvetydighet for å skape seg et handlingsrom, kan tyde på lav grad av planmessighet. Videre beskriver flere informanter at de benytter seg av en utforskende læringsadferd og at de fremstår som relativt åpne for nye erfaringer. Både utforskende læringsadferd og åpenhet mot nye erfaringer beskrives som faktorer som kan bidra til økt handlingsrom, mens utnyttende læringsadferd vurderes som begrensende på handlingsrommet (Hutzschenreuter og Kleindienst, 2013). Utforskende atferd beskrives som søken etter ny kunnskap, og dette står i motsetning til utnyttende adferd som beskrives som bruk og videreutvikling av allerede kjent

kunnskap (Levinthal og March, 1993). Det er likevel viktig med en balanse mellom utforskning og utnytting, da for stor grad av utforskning kan føre til at organisasjonen får mange underutviklede ideer og lav grad av kompetanse. På den andre siden vil for mye utnytting føre til lavere prestasjoner enn potensialet tilsier (March, 1991). Balansegangen mellom utforskning og utnytting kan også forstås som et strategisk dilemma (Storey og Salaman, 2009). Dette dilemmaet uttrykkes som; *«Også må du definere om du skal bare forvalte gammel moro, eller om du skal prøve å angripe litt. Og det er jo det som er litt morsomt med ledelse»*. Informasjonsflyt til toppleder beskrives av alle informantene som en viktig faktor for deres handlingsrom, og de forklarer at de sjelden sitter med de beste løsningene på problemer. Dette støttes av Hutzschenreuter og Kleindienst (2013) som mener at både horisontal informasjonsflyt i toppledergruppen og informasjonsflyt nedenfra og opp er positivt for handlingsrommet. Flere av informantene beskriver et ønske om å få mer «slakk» i organisasjonen, spesielt i forbindelse med Politireformen, og jo mer «slakk» i en organisasjon desto større er ofte viljen til å eksperimentere, noe som kan bidra til økt handlingsrom (Ibid.).

## 5.4 Hvordan påvirker forholdet mellom tillit og kontroll strategiske ledelse?

Flere av informantene belyser at de opplever en spenning mellom tillit og kontroll, og at tillit samt å få rom til å bruke fullmakter best mulig, gir de beste resultatene i politidistriktet. Ved styring generelt og detaljstyring spesielt, senkes ansvarsfølelsen til informantene. Økende grad av tillit gir økt handlingsrom som igjen gir bedre resultater, og muligheten til å finne kloke løsninger. Axelsson og Høyer (2016) beskriver tillit som en nødvendig faktor for å kunne handle spontant i krevende situasjoner.

### 5.4.1 Balanse mellom tillit og kontroll

Det fremholdes av informantene at begrenset handlingsrom for politimestre skaper tillit i samfunnet, for slik får man omsatt politikk til praksis, fordi man ser avtrykk av folkevalgtes beslutninger. Det er derfor viktig for informantene at det er et riktig forhold mellom tillit og kontroll.

Informantene bruker styringsdialogen for å bidra til POD sin virkelighetsforståelse og de bruker også rapporteringssystemet PSV (politiets styrings verktøy) i forbindelse med målstyring. De skiller mellom de temaene de skal drøfte i styringsdialogen, gjerne nevnt som

de “viktige sakene,” og det som enkelt kan rapporteres i PSV. Politimestrene bruker mye tid og ressurser på styringsdialogen, og de opplever at de også kan fremme krav og forventninger til POD. Tillit mellom over- og underordnet er en viktig faktor for et funksjonelt samarbeid i organisasjoner (Dirks og Skarlicki, 2004). Informantene kan ha en nøktern dialog uten bruk av store ord, og det oppleves nødvendig å “orke” å ta disse diskusjonene med POD. Informantene tar mye ansvar hvis de får stramme sentrale føringer, fordi de da fremholder at de ikke har lykket med å beskrive sine utfordringer godt nok. Har de ikke levert på resultat, så opplever de mer detaljstyring, og her kommer spenningen mellom tillit og kontroll. POD omtales som både venn og kontrollør. Axelsson og Høyer (2016, s. 11) skriver: *“Hva er egentlig det riktige forholdet mellom tillit og kontroll i offentlig sektor? Med hensyn til kontroll: Hvor mye er nok? Kan for stor kontrollvilje gi redusert innflytelse over dem som skal styres, snarer enn motsatt? Og andre veien, kan for lite kontroll føre til at tilliten til offentlig sektor fordamper?”*. Høyer, Kasa og Tranøy (2016) hevder at funksjonen av kontroll kan forstås som en omvendt U, hvor både for mye og for lite kontroll skaper utfordringer. Axelsson og Høyer (2016) påpeker at den riktige balansen mellom tillit og kontroll er nødvendig å finne for å ha god styring. I forbindelse med sammenhengen mellom tillit og kontroll blir det nevnt et eksempel som informanten kaller “*høna og egget*”. Resonnementet er at hvis oppdragsgivere opplever at politiet ikke leverer på sentrale strategier, så kommer detaljføringene, men hvis politiet leverer så uteblir ofte detaljstyring. Et eksempel som illustrerer dette er den sentrale strategien om to politiårsverk per 1000 innbyggere i hvert politidistrikt, som er eksplisitt politikk som informantene opplever at hele Stortinget står bak. Bevilgende myndigheter øker studentkull på Politihøgskolen (PHS), så får kun et begrenset antall studenter jobb etterpå, og da innfører bevilgende myndigheter pålegg om telling av politistillinger i politidistriktene for å oppfylle bemanningskravet. Det betyr igjen at handlingsrommet innskrenkes, og politimestre må si opp verdifulle sivile ansatte fordi politistillinger telles av POD.

Det problematiseres ofte i forskjellige fora at politiet aldri har fått tildelt så høyt budsjett som på det nåværende tidspunkt, og alle politidistrikter melder at de har et begrenset økonomisk handlingsrom, så hvor har pengene tatt veien? En informant uttrykker det slik «*vi er allerede i en situasjon der vi må overbevise våre styrende myndigheter og politikere som sier at; her har vi puttet så mye penger inn i politiet... også sier alle at det er mindre; hva har skjedd? Også klarer vi ikke å forklare det. Og det kjenner jeg at det er ikke noe godt utgangspunkt for å få den tilliten, eller for å få det handlingsrommet. Det er nærmest en bønn om å bli overstyrt...*».

Politimestrene har utfordringer med å forklare hva som har skjedd, og det beskrives at dette ikke er godt utgangspunkt for tillit. Politiet må i større grad evne å forklare pengebruken, og da kan man begynne med fokus på resultatene, og det fremholdes at det er mange gode resultater i norsk politi. Mestrer man å forklare dette vil tillit til politiet øke mer fra bevilgende myndigheter og i samfunnet. En utfordring som nevnes er overskridelse av saksbehandlingstid i voldtektssaker, og her bør politimestrene forklare hvorfor man ikke klarer målkravet. Er forklaringen fornuftig eller er det system/strukturfeil? Dette krever jevn oppfølging i hele hierarkiet, så man kjenner på pulsen det som rører seg. Det vises til "høna og egget" problematikk som ble nevnt i forrige avsnitt, hvor politikerne opplever at politiet ikke leverer på forventningene, noe som fører til nye detaljpålegg, som igjen innskrenker politimestrenes handlingsrom, og også potensielt ansvarsfølelsen. DIFI (2018) mener også at detaljstyringen av politiet kan forstås som et uttrykk for mistillit til at etaten klarer å følge opp de politiske prioriteringene. Wathne (2018) beskriver viktigheten av tillit i målstyring, og understreker at hvis målstyring kun har en kontrollfunksjon så kan det lett oppstå målforskyvning.

Alle informantene beskriver et ønske om å ha den nødvendige tilliten, og ser viktigheten av å ha store nok fullmakter til å bruke budsjettet på best mulig måte. Samtidig gis det uttrykk for at politikerne nok aldri kommer til å si at *"her har dere handlingsrommet deres"*. Dette er isteden noe politimestrene må skape selv. En informant beskriver det som et *"drømmescenario"* at politikerne kan stole på at politiet forvalter føringene fra politisk nivå på en god måte, og at dette vil føre til et godt handlingsrom og bedre resultater, men det vil samtidig stille større krav til politimestrene. *Tillit beskrives i litteraturen som en viktig faktor for å øke effektiviteten og kunnskapsdeling i organisasjoner (Lee, Gillespie, Mann og Wearing, 2010; Hermanrud, 2016). Tillit kan skapes gjennom at en viser integritet, varme, åpenhet og at en ter seg i tråd med etablerte normer (Hermanrud, 2016, s. 124).* DIFI (2018) er også opptatt av at politikere bør ha tillit til at politiet selv kan disponere sine midler og bestemme hvilke tiltak de skal prioritere. Det påpekes fra informantene at ikke alle kan gis tillit hvis de ikke utøver lederskapet sitt på en god nok måte; *«det er jo noen ledere som ikke får et like stort handlingsrom fordi at det er behov for å ramme det enda mer inn»*.

#### **5.4.2 Bruk av tillit i toppledernes strategiske ledelse**

POD skriver at budsjettet for 2020 er stramt, og at politiet i likhet med resten av offentlig sektor, kommer til å få strammere budsjetter i fremtiden. Dette betyr at politiet allerede dette året må planlegge og iverksette effektiviseringstiltak. Politidirektøren skriver at *"det betyr*

*kontinuerlig fokus på god og effektiv drift framover på alle nivå i etaten. Arbeidet med å se på effektiviseringstiltak er i gang, men dette må vi komme tilbake til*". Det står videre at POD vil ha og har dialog med politimestrene om måloppnåelse (Politidirektoratet, 2020). Vi har tidligere beskrevet at topplederne mener at tildelt budsjett er resultat av det som er kommunisert i styringsdialogen, og at dersom de ikke klarer å levere på måltall, så kommer føringer og eventuelt detaljstyring. Brevet fra POD kan kanskje tolkes som at politimestrene nå får et handlingsrom og tillit til å iverksette effektiviseringstiltak for kommende år.

Vi ser gjennomgående at informantene ser store fordeler ved bruk av tillit i sin utøvelse av strategisk ledelse og mulighetene for å benytte seg av handlingsrommet. De viser også et stort ønske om å gi tillit nedover i linjen. Samtidig problematiseres tilliten, det beskrives en risiko ved å gi tillit og at det av og til har gitt lite tilfredsstillende resultater. Det påpekes at tilliten må kobles sammen med krav, noe som kan forstås som en form for kontroll. Flere av topplederne viser tillit i sin linjeledelse, da de også påpeker at de selv ikke alltid kan ta de beste beslutningene. De er derfor avhengig av å få gode beslutninger nedenfra. Carmeli, Tishler og Edmondson (2011) beskriver tillit i toppledergruppen som en viktig faktor for å øke kvaliteten på strategiske beslutninger. De beskriver at dette kan skje gjennom at tillit legger til rette for at ledergruppen tørr å diskutere og lære av feil, noe som kan bidra til læring av tidligere feiltakelser og igjen øke kvaliteten på fremtidige strategiske beslutninger.

Informantene beskriver at en leder aktivt kan ta et valg om man vil ha handlingsrom eller la seg styre, fordi man kan motta styringssignaler og operasjonalisere, eller gjøre *"oversetterjobben"*. Det vises til overskridelse av budsjett, og man kan ta ordentlige grep for å snu skuta, og da må alle lederne være med på det. Dette er krevende, men at noe er krevende betyr ikke at de ikke har tillit. Det oppleves som positivt ved politietaten at ansatte vil gjøre en best mulig jobb, og at alle må bære ryggsekken sammen. Risikoen ved et tillitsbasert system er at noen misbruker fullmaktene sine. De må ta ansvar for de økonomiske rammene. Som en av de andre informantene påpeker; *"jeg vil at beslutninger skal tas lenger nede, men også ansvar for dem. Sånn at de dilemmaene som oppstår må man tørre å stå i, også må man óg faktisk begynne å lede, også skal de få støtte av meg altså hvis det går skeis"*. Det påpekes at det er viktig for motivasjonen til underlinjeledere og selv ha et handlingsrom, *«Sånn at hvis jeg tar for mange beslutninger og legger beslag på for mye ressurser og for mange alternativer, så blir det jo utrolig kjedelig å være leder under meg»*.



Tillit kan også brukes til å ansvarliggjøre underlinjeledere; og som en informant uttaler *«han skjønner ikke, det er ikke penger nok, vi får det ikke sånn. Måten og motvirke det på, er å delegere ned. Her har du 100 millioner kroner, det får dere drive avdelingen for. [...] det er jo dønn tillitsbasert»*. Samtidig er det en tydelig oppfatning av at det innebærer en risiko ved å gi tillit (Bakken, 2016). *«Det er risikoen du tar ved å gjøre det er jo at noen misbruker fullmaktene sine»*. En av informantene beskriver en hendelse hvor uklare fullmakter og mye tillit førte til uheldige konsekvenser; *«De som satt i første linja brukte opp masse penger som vi ikke hadde, og grunnen til det var at det var uklarhet med hvem som kunne forplikte [...] Det gikk jo helt ad dundas. Vi røyk jo så det holdt. Og ingen skjønte noen ting»*.

### 5.4.3 Fra tillit i styringsdialog til kontroll i rapporteringssystemet

Styringsrelasjoner mellom en overordnet og underordnet aktør preges av et tvetydig blandingsforhold mellom tillit og kontroll, og forholdet mellom tillit og kontroll er dynamisk og utvikler seg over tid (Paulsen, 2016). Det vises til at POD oppleves å drifte styringsdialogen og rapporteringssystemet med to forskjellige styringsmåter. Rapporteringssystemet beskrives som at det har endret seg lite de siste årene, med korte svarfrister fra politidistriktene, når POD i stedet kan lese informasjonen ut av systemene selv. Det vises her til at POD tidligere har blitt kritisert for at styringen til ytre etat har vært lite integrert, lite strategisk og med for stort fokus på økonomiske rammer (Christensen, 2015). Det er diametralt motsatt med styringsdialogen der informantene opplyser at POD har beveget seg fra kontroll til tillit. Styringsdialogen beskrives som en syklisk prosess med å gi og ta mellom politidistriktene og POD; og jo bedre prosess desto bedre resultat. Politimestrene ønsker å få til en felles virkelighetsforståelse sammen med POD. Det uttrykkes som at det er viktig å få til en forståelse for sitt politidistrikt. Styringsdialogen skal gjøre at handlingsrommet blir levelig, og stramme opp og ramme inn. Informantene viser til at blir det for mye styring og for lite dialog, så begrenses handlingsrommet unødig, og man blir ikke bevisst nok på ansvaret. Politireformen har nullstilt noe av handlingsrommet, fordi det var sterk overordnet styring på detaljnivå. Politimestrene ber om at føringer ikke skal være for sterke fra POD, og toppledere må også kunne stå opp mot POD, der hvor ressursfordeling, beregningsgrunnlag treffer lite tilfredstillende og det må frontes og man må tørre å ta de kampene. Som en informant beskriver at det mest tilfredstillende er; *"Jo mindre som kommer fra de som ikke har skoene på, og med kunnskapsbildet på utfordringen i vår teig"*. Det vises til at tildelingsbrev til PST og politidistriktene er forskjellige, og at tildelingsbrevene til politidistriktene er mer detaljerte.

Flere politimestre ønsker seg et slikt tildelingsbrev og mener det hadde vist mer tillit fra overordnet myndighet. Miller (2004) påpeker at kontroll innebærer et paradoks, hvor mer kontroll i realiteten fører til mindre kontroll. Dette skjer gjennom en prosess hvor ansatte presterer mindre og mindre desto mer kontroll de opplever fra overordnede. Ved sterk kontroll vil ansatte ofte bare prestere på det nivået som så vidt holder til å ikke bli oppsagt, mens i situasjoner med lite kontroll vil ansatte yte mer “frivillig” innsats. Dette underbygger argumentet om at “myk” kontroll har bedre effekt i organisasjoner enn “hard” kontroll.

POD skriver at etaten i år skal ansette 174 nyutdannede fra Politihøgskolen for å nå målet om to politi per 1000 innbyggere i løpet av 2020. POD beskriver at politibemanningen er et krav fra Stortinget, og det følges egne midler til formålet. Politidirektør Bjørnland skriver *“som etat er vi ansvarlig for å innfri dette kravet så langt det er mulig. Men, vi ser at flere vil ha utfordringer med å ansette innenfor den disponible rammen for 2020”*. Det uttrykkes videre at POD er i kontinuerlig dialog med politimestrene om deres måloppnåelse, også når det gjelder bemanning. Bakgrunnen for det stramme budsjettet beskrives å være endret kriminalitetsbilde, reformgjennomføringen, investeringsbehov, øremerkede midler og effektivitetskrav (Politidirektoratet, 2020). Dette tolker vi som er midt i kjernen av forholdet mellom tillit og kontroll, og det står ikke i brevet hvordan denne utfordringen skal løses; med tillit eller kontroll.

---

## 6. Avslutning/avsluttende refleksjoner

I denne oppgaven har vi søkt å belyse vår problemstilling; “Hvordan blir handlingsrom og strategisk ledelse hos toppledelsen i politiet påvirket av sentrale strategier og styringsdialogen?” Vi har i forlengelse av problemstillingen definert fire forskningsspørsmål for å belyse hvordan sentrale strategier og styringsdialogen påvirker strategisk ledelse og herunder handlingsrommet til politiets toppledere. Forskningsspørsmålene bidrar til at man holder et hovedfokus og identifiserer ekstraktet av det man ønsker å få belyst.

I dette kapittelet vil vi belyse det vi anser som mest essensielt fra de fire forskningsspørsmålene for å forsøke å besvare oppgavens problemstilling i avsnitt 6.1. Vi vil videre redegjøre for noen begrensende faktorer ved oppgaven i avsnitt 6.2, og har valgt å skrive noen avsluttende refleksjoner i avsnitt 6.3. Helt avslutningsvis vil vi belyse et antatt behov for videre forskning.

### 6.1 Besvarelse av oppgavens problemstilling

Oppgavens problemstilling og oppgavens forskningsspørsmål åpner ikke for noen tydelige konklusjoner. Isteden legger de til rette for en deskriptiv fremstilling av informantenes egne opplevelser og en diskusjon rundt opplevelsene. Vi har valgt teoretiske perspektiver med tanke på problemstillingen, innhentet empiri fra seks toppledere i norsk politi, og har diskutert empiri og teoretiske perspektiver opp mot hverandre for å reflektere rundt problemstilling og forskningsspørsmål. For oversiktens skyld vil vi i dette avsnittet forsøke å belyse problemstillingen ved å svare kortfattet på forskningsspørsmålene. Vi har delt opp forskningsspørsmålene i underavsnitt.

#### 6.1.1 Hvordan påvirker sentrale strategier og styringsdialogen strategisk ledelse?

Det beskrives av samtlige informanter at de bruker mye tid på å ramme inn og stramme opp styringssignaler, og at dette er en av deres viktigste oppgaver. Topplederne opplever at tildelt budsjett ikke strekker til med tanke på de sentrale strategier de skal levere polititjenester for, men de er lojale til tildelt budsjett og ser på det som en ytre ramme for sin virksomhet. Inngått resultatavtale mellom POD og politimester i hvert distrikt skal sikre strategisk ledelse i politidistriktet. Topplederne tar et stort ansvar for tildelt budsjett, og det fremkommer at de

spiller inn til overordnet myndighet særlig i styringsdialogen, og tildelt budsjett er ofte et resultat av denne dialogen. De påpeker viktigheten av å kjenne til spillereglene. God målstyring gir et godt utgangspunkt for strategisk ledelse, men målene bør være gode og meningsfylte, og ikke meningsløse. Flere informanter mener at RA og POD burde samarbeide bedre om felles styringssignaler, fordi RA står for prioriteringene i straffesakskjeden, mens POD tildeler budsjettet. I politireformen har struktur og likhet ved "*ett politi*" hatt stort fokus, og det beskrives at politiet er i en post-reform-periode hvor kvalitet har stort fokus. Kvalitet koster for mye og har gått utover produksjon, og i lys av dette bør ambisjonsnivået reduseres. Strategisk ledelse med tanke på prioritering av strategiske signaler, bør være at man kan se i politidistriktet hva som er prioritert ut fra fordeling av budsjett. Informantene står i en spenning mellom flere strategiske dilemmaer som gjør det krevende å være toppleder i politiet. Det er vår tolkning at topplederne selv mener at de er profesjonelle og strategiske ledere, og dette vises særlig ved at de tar ansvar og ikke skylder på andre, og de prøver å innføre kultur der dette forplanter seg videre. Våre funn avviker fra funnene til Steinsvåg og Tomren (2019), som i sin studie finner manglende strategisk ledelse i distriktet de har fulgt. En mulig forklaring på forskjellene kan være at Steinsvåg og Tomren har gjennomført et observasjonsstudium av ledergruppen (nivå 1 og 2) i et politidistrikt, mens vi fokuserer på toppledernes (nivå 1) egne opplevelser gjennom hva de forklarer i intervjuene. En annen forklaring kan ligge i at handlingsrom er dynamisk og våre informanter forklarer at vilkårene for å drive strategisk ledelse og utøve handlingsrom kan endre seg hurtig.

### **6.1.2 Hvordan skaper toppledelsen mening av de sentrale strategiene?**

Topplederne mener gjennomgående at ved tolkning av sentrale strategier er intensjon og effekt viktig. I meningsskappingsprosessen finner vi ledere som tolker i spennet fra bokstavtro til å vurdere sentrale strategier som intensjonsdokument. Tvetydighet og motstrid i overordnede signaler skaper en mulighet og nødvendighet for at informantene selv går inn og skaper mening av signalene. Topplederne mener at mål- og resultatstyringen bør oppleves som fornuftig og meningsfull, og ikke som informantene beskriver som meningsløs. De benytter seg av både egen ledergruppe og styringsdialogen med POD for å skape mening, men de beskriver at NLG i mindre grad er en nyttig arena for meningsskaping. De beskriver også at Politidirektøren er en viktig bidragsyter til deres meningsskaping. Enkelte av informantene benytter seg bevisst av historiefortelling for å spre meningsgiving, mens andre opplever at det er vanskelig å påvirke meningen på lavere nivåer i en så stor organisasjon. Alle understreker

viktigheten av å inkludere linjen i prosessen for å skape felles mening. Meningsskaping blir en prosess for å klare å håndtere de dilemmaene og spenningene som er fremtredende i politietaten.

### **6.1.3 Hvordan konstruer og utvikler topplederne sitt handlingsrom og hva kjennetegner dette handlingsrommet?**

Topplederne definerer handlingsrom som den ytre rammen i tildelt budsjett, også beskrevet av informantene som "*alt*", og ikke kun "*resten*" etter alle sentrale strategier er oppfylt. Topplederne opplever å ha nok handlingsrom, men de beskriver at sentrale strategier overstiger tildelt budsjett, som omtalt i avsnitt 6.1.1. Vi tolker informantene slik at størrelse på tildelt budsjett er viktig for handlingsrom, men det mest essensielle er om de får tilstrekkelig autonomi og ikke detaljstyring, som beskrevet i punkt 6.1.4. I handlingsrommet finner vi at særlig disse faktorene spiller en stor rolle; tillit, ansvar, målstyring, effektivitet, og i tolkningsprosessen er "meningsfull" viktig, strategisk ledelse og borgerperspektivet. Det er særlig effektivitet som skaper større handlingsrom. Informantene mener at stort handlingsrom skaper bedre resultater. For å prioritere i det prioriterte, så benytter topplederne beslutningsstøtte og risikovurdering. Politimestrene bruker i begrenset utstrekning sitt eget nivå for å diskutere handlingsrom og de uttaler at NLG ikke er foretrukket for å drøfte handlingsrom, på grunn av for mye "svart/hvitt" og "enten/eller" tankegang. De opplever at andre politimestre definerer handlingsrom ut fra et økonomisk perspektiv, og at andre toppledere opplever at de har mindre handlingsrom enn dem selv.

### **6.1.4 Hvordan påvirker forholdet mellom tillit og kontroll toppledernes strategiske ledelse?**

Topplederne mener at økt handlingsrom og tillit stiller større krav til strategisk ledelse, men at et noe begrenset handlingsrom vekker tillit fordi at borgerne da kan se politiske avtrykk. De opplever at styringsdialogen er preget av tillit, men at rapporteringssystemet er preget av kontroll. Det blir dermed essensielt å finne den riktige balansen mellom tillit og kontroll for strategisk ledelse, og dette gjelder for topplederne både opp og ned i linjen. For å få økt tillit, blir det fremholdt viktigheten av evnen til å forklare sine resultater bedre.

## 6.2 Begrensninger ved oppgaven

Vi har forsket på politietaten, der vi begge er ansatt, og på en tematikk vi er en del av på et lavere nivå (nivå 3 og 4). Vi har hatt refleksjonsmøter under hele skriveprosessen, og vår veileder forsker på politietaten. Videre har vi reflektert over i hvilken grad inngangsverdier, forkunnskap, fordommer og forutinntatthet som vi bringer med oss inn i forskningen, vil prege oss og hvordan dette eventuelt kan reduseres. En fordel er at vi har stor kunnskap om etaten, skjønner “stammespråket” og kan bruke det tilmålte intervjuet for å belyse et vidt spekter, fordi vi raskt kommer inn på hovedtema i intervjuet. Samtidig kan vi miste nyanser, og antagelser kan prege vår tolkning.

Utvvalgskriteriene for informanter er det redegjort for i avsnitt 3.5.3, og vi reflekterte om variasjonen burde ha vært bredere, men vi vurderte en form for metning, og er usikker på om videre intervjuer ville ha medført tilleggsverdi.

Gjennomføringstidspunktet for intervjuene var i utgangspunktet ideell, fordi informantene beskriver at politiet har beveget seg fra reformperiode til post-reform periode. Ved gjennomlesning av intervjuene, ser vi at det kunne ha vært interessant med et oppfølgingsintervju, men vi vil komme tilbake til dette i avsnitt 6.4.

Oppgavens tema er i all hovedsak drøftet mot teori om strategisk ledelse, handlingsrom, meningsskaping, tillit og kontroll. Etter at intervjuene var transkribert, og vi var i skriveprosessen, ser vi at vi kunne ha valgt andre teoretiske perspektiver som et overoppheng. Vi kunne valgt en oppdeling av institusjonelle, instrumentelle og ny-institusjonelle perspektiver, men i innledende fase syns vi at det ble for konstruert. Vi erfarer at vi kunne ha fokusert på makt og konsekvenser av overskridelser. Oppgavens lengde gir begrensninger, og skulle vi implementert det overstående, så måtte vi ha valgt bort noe av det vi har inkludert.

## 6.3 Avsluttende refleksjoner

I dette avsnittet vil vi belyse noen avsluttende refleksjoner med tanke på undersøkelsen vi har foretatt, og som blir en forlengelse av avsnitt 6.2. Vi hadde noen tanker og observasjoner av toppledelsen i norsk politi fra vårt ståsted som seksjon- og avsnittsledere i Oslo politidistrikt. Før vi startet empiriinnsamling, så drøftet vi med veileder hva vi trodde datainnsamlingen ville frembringe. Det som har overrasket oss fra vi startet med masteroppgaven til

oppgaveskrivingen går mot slutten, er at det ble begrenset fokus på økonomiske utfordringer i politietaten. Det fremkommer at etaten får utilstrekkelig tildelt budsjett i forhold til arbeidsoppgaver, men at politimestrene forholder seg strikt til det de har mottatt. Reaksjoner og synspunkter på det tildelte budsjett var fraværende, og fokuset var utelukkende på hvordan politimestrene best kunne bruke tildelte midler for borgernes beste. Dette gjorde at intervjuene ble noe annerledes enn vi hadde forestilt oss, og vi måtte endre fokus. I vår hverdag hører vi ofte ordet krysspress bli brukt om spenninger og dilemma, men dette ordet var totalt fraværende i politimestrenes vokabular.

Oppgavens mulige bidrag innenfor samfunnsvitenskapen, herunder organisasjons- og ledelsesfaget, håper vi kan være at handlingsrommet er dynamisk for toppledere i norsk politi.

## 6.4 Videre forskning

Vår ambisjon utover å belyse problemstillingen har vært å bidra til forskning på temaet handlingsrom og strategisk ledelse som er delvis begrenset teoretisert i en kontekst for toppledere i politiet. Det er fremdeles behov for forskning på dette feltet, og det vi ser et behov for i forlengelsen av vår oppgave, er forskning vedrørende det dynamiske handlingsrommet, og det vises særlig til vår tolkning av endring av handlingsrommet fra reformperioden til post-reform perioden. Vi hadde ikke fokus på hva topplerne mente var optimalt handlingsrom for strategisk ledelse, og mener dette kunne være nyttig å utforske videre.

POD publiserte den 17.02.20 en tekst de har kalt “*En krevende balansegang*”, der POD beskriver at budsjettfordelingen til politietaten er ferdigstilt, og de anerkjenner at situasjonsbildet krever “*streng økonomisk styring og prioritering, samtidig som tjenestetilbudet skal opprettholdes. Dette blir en krevende balansegang*”. POD uttrykker at “*i likhet med offentlig sektor kommer politiet til å få strammere budsjetter i fremtiden*” (Politidirektoratet, 2020), og det kunne være interessant og nyttig å forske på toppleres handlingsrom i et lengre perspektiv enn det vi har gjort i vår oppgave.

## Litteraturliste

Aguinis, H. & Solarino, A., M. (2019). Transparency and replicability in qualitative research: The case of interviews with elite informants. *Strategic Management Journal*. 40(8), 1291-1315 doi: 10.1002/smj.3015

Aven, T. (2015). *Risk Analysis*. West Sussex: John Wiley & Sons

Axelsson J. & Høyer, H. C. (2016). Tillit og kontroll – som ild og vann eller som sukker og kanel? I: Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (47-59). Oslo: Universitetsforlaget

Bakken, T. (2016). Tillitens risiko. I: Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (27-46). Oslo: Universitetsforlaget

Balogun, J., & Johnson, G. (2005). From intended strategies to unintended outcomes: The impact of change recipient sensemaking. *Organization studies*, 26(11), 1573-1601. DOI: 10.1177/0170840605054624

Bourdieu, P. (2007). Forståelse. I: Petersen K., A., Glasdam, S., Lorentzen, V. (red). *Livshistorieforskning og kvalitative interview*, PUC CVU, Midt-vest

Brunsson, K. & Brunsson, N. (2015). *Beslutninger*. Oslo: Cappelen Damm



---

Buvik, A. (2019): Vil lede en profesjonaliserings reform. Hentet fra:

<https://www.politilederen.no/nyheter/2023-vil-lede-en-profesjonaliseringsreform>

Buyl, T., Boone, C. & Matthyssens, P. (2011). Upper echelons research and managerial cognition. *Strategic Organization*, 9(3), 240-246 DOI: 10.1177/1476127011417345

Byrkjeflot, H. (2014). Det offentlige etos er byråkratiets fundament. *Stat & Styring*, 24(2), 44-46

Calton, J., M. & Payne, S., L. (2003). Coping With Paradox: Multistakholder Learning Dialogue as a Pluralist Sensemaking Process for Addressing Messy Problems. *Business & Society*, 42(1), 7-42 DOI: 10.1177/0007650302250505

Cannella, A. & Holcomb, T. (2005). A Multi-Level Analysis of the Upper-Echelons Model. I: Dansereau, F. and Yammarino, F. (Red.) *Multi-Level Issues in Strategy and Methods (Research in Multi-Level Issues, Vol. 4)*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, pp. 195-237. DOI: 10.1016/S1475-9144(05)04009-9

Carmeli, A., Tishler, A. & Edmondson, A., C. (2011). CEO relational leadership and strategic decision quality in top management teams: The role of team trust and learning from failure. *Strategic Organization*, 10(1), 31-54 DOI: 10.1177/1476127011434797

Carpenter, M. & Golden, B. (1997). Perceived managerial discretion: A study of cause and effect. *Strategic Management Journal*. 18(3), 187-206 DOI: 10.1002/(ISSN)1097-0266

Christensen, T. (2015). Direktorsledelse: Perspektiver og utviklingstrekk. I: Johannessen, S., O. & Glomseth, R. (red.). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 173-190

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget (3. utg)

Colville, I., Brown, A. D. & Pye A. (2012). Simplexity: Sensemaking, organizing and storytelling for our time. *Human relations*, 65(1), 5-15 DOI: 10.1177/0018726711425617

DIFI (2018). Evaluering av nærpolitireformen, Statusrapport 2017. Oslo: Direktoratet for IKT og forvaltning. Hentet fra:  
[https://www.difi.no/sites/difino/files/18\\_2\\_evaluering\\_av\\_naerpolitireformen\\_2017.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/18_2_evaluering_av_naerpolitireformen_2017.pdf)

DIFI (2019). Evaluering av nærpolitireformen. Statusrapport 2018. Oslo: Direktoratet for IKT og forvaltning. Hentet fra:  
[https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering\\_av\\_naerpolitireformen.\\_statusrapport\\_2018.\\_difi-rapport\\_2019\\_1.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen._statusrapport_2018._difi-rapport_2019_1.pdf)

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American sociological review*, 48(2) 147-160

Dirks, K., T. & Skarlicki, D., P. (2004). Trust in Leaders: Existing Research and Emerging Issues. I: Kramer, R., M. & Cook, K., S (Red.). *Trust and Distrust in Organizations: Dilemmas and Approaches* (21-40). New York: Russel Sage Foundation

---

Espedal, B. (2009). Maneuvering space for leadership. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 16, 197-212

Espedal, B. (2015). Is managerial discretion good or bad for organizational adaptiveness? *Leadership*, 11(2), 142-157. DOI: 10.1177/1742715013514879

Espedal, B., & Lange, B. K. (2005). Handlingsrom for ledelse: i hvilken grad og på hvilken måte har ledere valg- og handlefrihet? SNF, Arbeidsnotat, 35

Espedal, B., Kvitastein, O., A. (2012). Rom for læring: betydning av handlingsrom for ledelse. *Magma – Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 15(8), 30-39

FAD (2008). *Plattform for ledelse i staten* (Fornyings- og Administrasjonsdepartementet). Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattformen\\_bm.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/lonns--og-personalpolitikk/ledelsesplattformen_bm.pdf)

Filstad, C. (2020). Constructing Managerial Maneuvering Space in Contradictory Contexts. Upublisert artikkel.

Filstad, C. & Karp, T., (2018). Ledelse, implementering, effekter og resultater av nærpoltireformen. Oslo: Politihøgskolen

Filstad, C., Karp, T. & Glomseth, R (2018). How Police Leaders Learn to Lead. *Policing: A Journal of Policy and Practice*. DOI: 10.1093/police/pay043

Finkelstein, S., & Hambrick, D. (1990). Top-Management-Team Tenure and Organizational Outcomes: The Moderating Role of Managerial Discretion. *Administrative Science Quarterly*, 35(3), 484-503.

Finkelstein, S., Hambrick, D. C. & Cannella, A. A. (2009). *Strategic Leadership: Theory and research on executives, top management teams, and boards*. Oxford, NY: Oxford University Press

Finkelstein, S. & Peteraf, M. A. (2007) Managerial activities: A missing link in managerial discretion theory. *Strategic Organization*, 5(3), 237-248 DOI: 10.1177/1476127007079975

Gigerenzer, G. & Goldstein, D., G. (1996). Reasoning the Fast and Frugal Way: Models of Bounded Rationality. *Psychological Review*, 103(4), 650-669

Gioia, D. A. & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic management journal*. 12(6), 433-448

Glomseth, R. (2015). Politiet som organisasjon. I: Johannessen, S., O. & Glomseth, R. (red.). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 42-70

Hambrick, D. C., & Finkelstein, S. (1987). Managerial discretion: A bridge between polar views of organizational outcomes. *Research in Organizational Behavior*. 9:369-406

Hambrick, D. C., Finkelstein, S., Cho, S. & Jackson, E. M. (2004). Isomorphism in reverse: institutional theory as an explanation for recent increases in intraindustry heterogeneity and

---

managerial discretion. *Research in Organizational Behavior*. 26, 307-350. DOI: 10.1016/S0101-3085(04)26008-7

Hermanrud, I. (2016). Tillit i det digitale arbeidslivet – praksiser som fremmer tillit og mistillit. I: Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (120-132). Oslo: Universitetsforlaget

Hutzschenreuter, T., & Kleindienst, I. (2013). (How) Does discretion change over time? A contribution toward a dynamic view of managerial discretion. *Scandinavian Journal of Management*, 29(3), 264-281 DOI: 10.1016/j.scaman.2012.11.009

Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (2016). Introduksjon og innledning. I: Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (11-26). Oslo: Universitetsforlaget

Innst. 306 S (2014-2015). *Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen - nærpolitireformen)*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-306/?lvl=0>

Jacobsen, D., I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm [3. utg]

Johannessen, S., O. (2015). Å Forstå Politiet Som Organisasjons- Og Ledelsespraksiser. I: Johannessen, S., O. & Glomseth, R. (red.). *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk, s. 22-41

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4.utg). Oslo: Abstrakt.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014). For budsjettåret 2015 (Prop. 1 S (204-2015)).

Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S-20142015/id2005414/?ch=1>

Karp, T., Filstad, C. & Glomseth, R. (2018). 27 Days of Managerial work in the police service. *Police Practice and Research*, 20(5), 427-443 DOI: 10.1080/15614263.2018.1526682

Key, S. (2002). Perceived Managerial Discretion: An Analysis Of Individual Ethical Intentions. *Journal of managerial issues*. XIV(2), 218-233

Klausen, K., K. (2014). *Strategisk ledelse i det offentlige. Fremskrive, forudse, forestille*. København: Gyldendal Business

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Lee, P., Gillespie, N., Mann, L. & Wearing, A. (2010). Leadership and trust: Their effect on knowledge sharing and team performance. *Management Learning*, 41(4), 473-491 DOI: 10.1177/1350507610362036

Levinthal, D. A., & March, J. G. (1993). The Myopia of Learning. *Strategic management journal*. 14(S2), 95-112

Lundquist, L. (1998). *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur

Malterud, K. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder for medisin og helsefag: en innføring*. Oslo: Universitetsforlaget

---

March, J. G. (1991). Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization science*. 2(1), 71-87

March, J. G. (1994). *A primer on decision making*. New York: Free Press

March, J. & Simon, H. (1993). *Organizations*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers

March, J. G., & Weil, T. (2005). *On leadership*. Cambridge, UK: Blackwell Publishing

Miller, G., J. (2004). Monitoring, Rules, and the Control Paradox: Can the Good Soldier Svejik Be Trusted? I: Kramer, R., M. & Cook, K., S (Red.). *Trust and Distrust in Organizations: Dilemmas and Approaches* (99-126). New York: Russel Sage Foundation

Mintzberg, H. (1973). Strategy-making in three modes. *California management review*, 16(2), 44-53

Mintzberg, H. (1987). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California management review*, 30(1), 11-24

Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard business review*, 72(1), 107-114

Mintzberg, H. (2004). *Managers, not MBAs: A hard look at the soft practice of managing and management development*. Berrett-Koehler Publishers

Narayanan, V., K., Zane, L., J. & Kemmerer, B. (2011). The Cognitive Perspective in Strategy: An Integrative Review. *Journal of Management*, 37(1), 305-311 DOI: 10.1177/0149206310383986

NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Oslo: Departementenes servicesenter

NOU 2013: 9. (2013). *Et politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer – Politianalysen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

NOU 2017: 9. (2017). *Politi og bevæpning – Legalitet, nødvendighet, forholdsmessighet og ansvarlighet*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet

Paulsen, J., M. (2016). Enhetsskolen: Profesjonell autonomi under statlig overvåkning I: Høyer, H. C., Kasa, S. & Tranøy, B. S. (Red.), *Tillit, styring, kontroll* (60-70). Oslo: Universitetsforlaget

Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020: Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.

Hentet fra:

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/politiet\\_mot\\_2020.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/jd/vedlegg/rapporter/politiet_mot_2020.pdf)

Politidirektoratet (2011). *Politiets beredskapssystem del I*. Oslo: Politidirektoratet Hentet fra:

<https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/pbsi.pdf>



---

Politidirektoratet (2020, 17. Februar). En krevende balansegang. Hentet fra: <https://www.politiet.no/aktuelt-tall-og-fakta/aktuelt/nyheter/2020/02/14/en-krevende-balansegang/>

Riksadvokaten (2020). Mål og Prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020 (Rundskriv nr 1/2020). Hentet fra: <https://www.riksadvokaten.no/wp-content/uploads/2020/02/Rundskriv-1-2020-Mål-og-pri.pdf>

Riksadvokaten (u.å.). Om Oss. Hentet 01.03.20 fra: <https://www.riksadvokaten.no/om-oss>

Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Bergen: Faktabokforlaget [3.utg]

Selten, R. (2002). What Is Bounded Rationality? I: Gigerenzer, G., & Selten, R. (Red.). *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox* (13-36). Massachusetts: MIT Press

Shrivastava, P. & Nachman, S., A. (1989). Strategic Leadership Patterns. *Strategic Management Journal*, 10, 51-66

Snook, S. A. (2002). *Friendly Fire. The Accidental Shootdown of U.S. Black Hawks over Northern Iraq*. Princeton University Press.

Solem, G. (2016). Mellomledere i politireformen – translatører mellom idé og praksis? (Masteroppgave: Høgskolen i Østfold) Hentet fra: [https://hiof.brage.unit.no/hiof-xmlui/bitstream/handle/11250/2393326/16-00400-7%20Masteravhandling%20-%20Geir%20Solem.pdf%20265214\\_1\\_1.pdf?sequence=1](https://hiof.brage.unit.no/hiof-xmlui/bitstream/handle/11250/2393326/16-00400-7%20Masteravhandling%20-%20Geir%20Solem.pdf%20265214_1_1.pdf?sequence=1)

Steinsvåg, J., S. & Tomren, L., R. (2019). *Strategisk Toppledelse i Politiet: En Studie av Beslutningsprosesser i Politimesterens Ledergruppe* (Masteroppgave: Politi-høgskolen)  
Hentet fra: [https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2620877/master\\_Steinsvaag\\_Tomren.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://phs.brage.unit.no/phs-xmlui/bitstream/handle/11250/2620877/master_Steinsvaag_Tomren.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Storey, J. & Salaman, G. (2009). *Managerial Dilemmas: Exploiting Paradox for Strategic Leadership*. West Sussex: John Wiley & Sons

Straffeprosessloven. (1981). Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Lov-1981-05-22-25).  
Hentet fra <https://lovdata.no/lov/1981-05-22-25>

Strand, A., M., H., (2018). *Handlingsrom – en litteratur review*. (Master oppgave, UiT Norges arktiske universitet) Hentet fra:  
<https://ninum.uit.no/bitstream/handle/10037/14307/thesis.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Wangrow, D. B., Schepker, D. J., & Barker III, V. L. (2015). Managerial discretion: An empirical review and focus on future research directions. *Journal of Management*, 41(1), 99-135

Wathne, C., T. (2018). *Målstyring i politiet: I teori og praksis*. Oslo: Cappelen Damm

Wathne, C., T., Talberg, N., & Gundhus, H., (2019). Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet (AFI-Rapport 1/19). Hentet fra <http://hdl.handle.net/20.500.12199/1316>

Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628-652 DOI: 10.2307/2393339

Weick, K., E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Sage Publications: Thousand Oaks, CA.

Weick, K. E. (2012). Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. *Human Relations*, 65(1), 141-153 DOI: 10.1177/0018726711424235

Weick, K., E., Sutcliffe, K., M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization science*, 16(4), 409-421 DOI: 10.1287/orsc.1050.0133

Whittington, R. (2002). *Hva er strategi? Og spiller den noen rolle?*. Oslo: Abstrakt forlag

Woodside, A., G., Camacho, A., R. & Wen-Hsiang, L. (2013). Sense Making, Dilemmas, and Solutions in Strategic Management. *International Journal of Business and Economics*, 12(2), 91-95

Yukl, G. (2013). *Leadership in Organizations*. Pearson Education Limited. Essex (8. Global utg)